

Ojista allikkoon?

Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit



Toimittaneet
Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,
Markku Laatu, Simo Raittila
ja Minna Ylikännö

Ojista allikkoon?

Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit



Ojista allikkoon?

Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit

Toimittaneet

Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen,

Markku Laatu, Simo Raittila

ja Minna Ylikännö



© Kirjoittajat ja Kela

Graafinen suunnittelu: Pekka Loiri

Julkaisija: Kela, Helsinki, 2020

Teemakirja 18

ISBN 978-952-284-092-9 (nid.)

ISBN 978-952-284-093-6 (pdf)

ISSN-L 2323-7813

ISSN 2323-7813 (painettu)

ISSN 2323-7821 (verkkójulkaisu)

URI <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981>

Kirjapaino: Punamusta



Painotuote
4041 0032



ALKUSANAT

Jyrki Kataisen hallitus esitti kevään 2014 budjettiriihessä perustoimeentulotuen toimeenpanon siirtämistä kunnilta Kelaan. Virallinen päätös siirrosta tehtiin eduskunnassa 2015 melko vähäisen keskustelun saattelemana, minkä jälkeen käynnistyi pikainen lainvalmistelu ja toimeenpanon edellyttämä käytännön suunnittelutyö.

Päätös herätti sosiaaliturvan tutkijoiden mielenkiinnon. Tutkijoita kiinnostivat muun muassa siirron vaikutukset asiakkaiden sosiaaliturvaan ja heidän saamaansa palveluun, Kelan ja kuntien työntekijöiden työhön ja viime kädessä koko sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen. Lisäksi Kelan ja kuntien yhteistyön sujuvoittamiseksi käynnistettiin monenlaista kehittämistoimintaa, jossa myös tutkijat ovat olleet mukana.

Vuoden 2017 loppupuolella totesimme Kelan tutkimuksessa, että Kela-siirron valmisteluun ja ensi metreihin liittyvät tutkimukset olisi mielekästä saada kootuksi yksiin kansiin. Käynnistimme kirjaprojektin, johon kutsuimme kirjoittajia Kelan tutkimuksesta, muista tutkimuslaitoksista ja yliopistoista. Kirja sisältää 15 vertaisarvioitua artikkelia, joita oli kirjoittamassa yhteensä 28 tutkijaa. Epilogin kirjoitti Kelan pääjohtajana uudistuksen toteuttamisen aikaan toiminut Elli Aaltonen. Kirjaan on saatu myös Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen rahoitusta (päättönumerot: 293103 ja 314250).

Kiitämme lämpimästi kaikkia kirjoittajia heidän panoksestaan. Lisäksi kiitämme artikkeleiden anonyymejä vertaisarvioitsijoita, Mikko Niemelää Kelan tutkimusjulkaisujen toimituskunnasta kirjan arviointiprosessin koordinoinnista ja monitoroinnista sekä Tarja Hyväristä ja Jaana Ahlstedtiä kirjan artikkeleiden vertaisarvioinnin koordinoinnista, kielen, lähteiden, taulukoiden ja kuvioden huoltamisesta sekä koko kirjan pakettiin saattamisesta. Suuret kiitokset!

Kirjan kansien väliin on tiivistetty monipuolinen kuva merkittävän hallinnollisen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon ensi vaiheista ja uudistuksen alkuvaiheen seurauksista niin Kelan, kuntien sosiaalityön kuin tukea tarvitsevien henkilöidenkin arkeen. Samaan aikaan, kun kirjaa on viimeistelty, on eletty poikkeuksellista aikaa koronapandemian mullistamassa maailmassa. Tänä aikana suomalaisen hyvinvointivaltion toimintakykyä on testattu toden teolla. Kevään 2020 aikana ovat käynnistäneet toimintansa myös toimeentulotukilain uudistamiseen tähtäävä työryhmä sekä sosiaaliturvan uudistuskomitea, joiden työssä toivomme kirjastamme olevan hyötyä.

Helsingissä elokuussa 2020

Toimittajat

Sisältö

Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Simo Raittila ja Minna Ylikännö

Johdanto	8
----------	---

Uudistuksen valmistelu

Sampo Varjonen

Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan?	
Poliittinen päätöksenteko toimeentulotukiuudistuksessa	30

Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu

Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotuki- uudistuksen valmistelussa	60
---	----

Ihminen kohtaa järjestelmän

Markku Laatu, Ilpo Airio ja Hannu Mattila

Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista	116
---	-----

Suvi Linnanvirta, Christian Kroll ja Helena Blomberg

Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta	152
--	-----

Ari-Matti Näätänen

Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018	186
--	-----

Toimeentulotukityö Kelassa ja kunnissa

Sanna Blomgren, Paula Saikkonen, Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu

Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa?	
Kelan ja kuntien yhteinen vastuu	212

Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu

Huolella harkiten?	
Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä	244

Tuen saajat rekistereissä

Minna Ylikännö ja Mia Hakovirta

Lapsiperheet toimeentulotuen asiakkaina 278

Susan Kuivalainen ja Minna Ylikännö

Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset 302

**Heini Kari, Jaana E. Martikainen, Pekka Heino
ja Katri Aaltonen**

Toimeentulotuesta maksetut lääkemenot 328

Antti Veilahti

Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa
Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? 360

Tuija Korpela ja Simo Raittila

Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen
Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan
toimeentulotuella 388

Mitä tapahtuu sosiaalityölle?

Minna Zechner ja Jutta Paavola

Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiuudistuksen
jälkeen 430

**Minna Kivipelto, Pekka Karjalainen, Pasi Moisio, Eeva Liukko
ja Jouko Karjalainen**

Sosiaalityön uusi asento ja odotukset Kela-siirron jälkeen 456

Elli Aaltonen

Epilogi 482

Kirjoittajat 492

Tuija Korpela, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu,
Simo Raittila ja Minna Ylikännö

Johdanto

Vuoden 2017 alussa toteutettu toimeentulotukiuudistus oli pitkien ja värikkäiden keskustelujen ja institutionaalisten muutosten tulos. Toimeentulotuen siirtoa kunnilta Kelaan käsiteltiin jo 1980-luvun lopulta alkaen lukuisissa yhteyksissä ja sitä myös kokeiltiin 1990-luvun alussa useissa kunnissa. Siirtoyritykset kariutuivat toinen toisensa jälkeen, viimeisin SATA-komiteassa vuonna 2009. (Kangas ym. 2011.) Kevään 2014 kehysriihessä hallitus lopulta teki poliittisen päätöksen siirrosta. Eduskunta hyväksyi tarvittavat lakimuutokset vuotta myöhemmin, ja vuoden 2017 alusta alkaen Kela on vastannut perustoimeentulotuen toimeenpanosta.

Perustoimeentulotuen toimeenpanon keskittäminen kunnilta valtakunnallisesti toimivalle Kelalle oli merkittävä hallinnollinen uudistus. Osana kuntien sosiaalihuoltoa toimeentulotuki on vastannut yksilö- ja perhekohtaisiin tarpeisiin täydentäen ja paikaten muuta toimeentuloturvaa. Uudistuksen jälkeen toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltoa, jonka tehtävät on nyt kuitenkin jaettu kuntien ja Kelan kesken. Tuen luonteen vuoksi siihen tehdyt muutokset vaikuttavat tuhansien heikossa asemassa olevien ihmisten elämään ja siksi siihen liittyvät uudistukset ja niiden tarpeellisuus tulisi harkita ja valmistella huolella. Päättäessään toimeentulotukiuudistuksesta eduskunta edellytti, että toimeentulotukilaki uudistetaan kokonaan (EV 374/2014 vp; HE 358/2014 vp) ja nykyisessä hallitusohjelmassa esitetään toimeentulotuen kokonaisuudistusta (VN 2019). Uudistukseen liittyvälle tiedolle on varmasti siis tarvetta.

Tämä teemakirja valottaa 15 artikkelin avulla perustoimeentulotuen Kela-siirron taustoja, sitä koskevaa valmisteluprosessia sekä siirron erilaisia vaikutuksia toimeentulotukijärjestelmän toimivuuteen, tuen käyttöön sekä sen parissa työskentelevien työntekijöiden työhön ja asiakkaiden asiointiprosesseihin. Toivomme kirjasta olevan hyötyä toimeentulotuen ja toimeentulotukityön kehittämisessä sekä laajemmassa sosiaaliturvajärjestelmän uudistamistyössä, jotta perustoimeentulotuen Kela-siirrossa koetut karikot osattaisiin paremmin välttää jatkossa vastaavanlaisia uudistuksia tehtäessä. Toivomme myös, että kirjamme innoittaa uusia tutkijoita perehtymään viimesijaisen toimeentuloturvan keskeiseen rooliin hyvinvointivaltiossamme.

Kelan tutkijoiden lisäksi kutsuimme kirjan kirjoittajiksi toimeentulotukiuudistusta ja toimeentulotuen käyttöä ja saajia tai aihepiiriä muuten

tuntevia tutkijoita yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Kirjasta muodostui monia menetelmiä hyödyntävä ja eri näkökulmia uudistukseen ja toimeentulotuen nykyrooliin sosiaaliturvajärjestelmässä avaava kokonaisuus.

Kirjan taustoittamiseksi käymme johdannossa lyhyesti läpi toimeentulotuen historiaa ja tuen alkuperäistä tarkoitusta, uudistukseen johtaneita askeleita ja siihen liittyviä tavoitteita sekä toimeentulotukijärjestelmän ja sen toimeenpanon nykytilaa. Johdannon lopussa kuvaamme tiivistetysti kirjan artikkeleiden sisällöt.

Toimeentulotuki osana suomalaisen sosiaaliturvan kehitystä

Toimeentulotuen juuret ulottuvat esiteolliseen aikaan, jolloin kunnat ja seurakunnat vastasivat köyhien kansalaisten taloudellisesta avustamisesta. Köyhäintupiin, ruotukiertoon ja vaivaishuutokauppoihin perustunutta julkista köyhäinhoidon järjestelmää täydennettiin jo 1800-luvulla avustuksilla, jotka myönnettiin suoraan avun tarpeessa oleville kotitalouksille. Vuonna 1956 avustuksen korvasi huoltoapu ja vuonna 1984 toteutetun suuren sosiaalihuoltolain uudistuksen yhteydessä toimeentulotuki.

Viimesijaisen turvan rinnalla alkoi 1900-luvulla kehittyä myös syyperusteinen sosiaaliturva. Täsmällisiin tarpeisiin, kuten vanhuudesta, työkyvyttömyydestä, sairaudesta ja huoltajan menetyksestä johtuneiden tulonvajausten varalle, luotiin syyperusteinen toimeentuloturvajärjestelmä. Huoltoapu säilytti kuitenkin paikkansa yksilöllisiin tarpeisiin perustuvana tukena, johon liittyi sosiaalihuollollisia elementtejä. Se täydensi osaltaan kehittyvää toimeentuloturvajärjestelmää pystyen vastaamaan yleisiä tulonsiirtoja paremmin ihmiselämän moninaisiin ongelmatilanteisiin. (Kuusi 1961, 294.)

Kun huoltoapu muutettiin toimeentulotueksi vuonna 1984, muuttuivat paitsi tuen nimi myös sen jakoperiaatteet. Aiemmin kuntien päätökseen perustuneelle taloudellisen avun määrälle asetettiin kansallinen vähimmäistaso ja huoltoapuun liittyneitä kontrolloivia ja leimaavia piirteitä lievennettiin muun muassa korostamalla jokaisen subjektiivista oikeutta tukeen. (Karisto ym. 1997, 300.) Sosiaalihuollon piirissä olevista kansalaisista ei myöskään enää puhuttu hoidokkeina tai vaivaisina vaan asiakkaina (Ketola 1995, 173).

Vuoden 1984 toimeentulotukiuudistuksen aikoihin käytiin keskustelua palveluiden ja taloudellisen tuen eriyttämisestä ja siitä, missä määrin tuki paikkaa syyperusteisen toimeentuloturvajärjestelmän aukkoja ja riittämättömyyttä ja missä määrin se on olennainen osa sosiaalityötä. Asiaa käsitelleen perustoimeentulotyöryhmän (STM 1986) ajatuksena oli, että sosiaalitoimiston sosiaalityöntekijöiden tehtävänä ei tulisi olla vain asiak-

kaiden rahantarpeisiin vastaaminen, vaan aikaa pitäisi olla myös sosiaalipalveluihin ja niiden kehittämiseen. Kotitalouden tulo- ja menolaskelmaan perustuvan rahallisen tuen (toimeentulotuen ns. normitettu osa) ja sosiaalihuollon muiden palveluiden tarpeeseen kiinnittyvän viimesijaisen tarveharkintaisen tuen välille pyrittiin näin jo silloin tekemään ero. Ensisijaisia tulonlähteitä täydentävää normitettua osaa toimeentulotuesta esitettiin silloin siirrettäväksi Kelan toimeenpantavaksi. (STM 1986.) Keskustelu jatkui useiden Kelan ja kuntien toimeentulotukiyhteistyöhön liittyvien kokeilujen myötä (ks. esim. STM 1997; Kangas ym. 2011).

Vaikka toimeentulotuen rooli ensisijaisten etuuksien paikkaajana tunnistettiin, sen nähtiin kytkeytyvän vahvasti myös sosiaaliseen huono-osaisuuteen ja siten usein myös muunkin kuin rahallisen tuen tarpeeseen (esim. Eardley ym. 1996, 169–170; Haapola ja Mäntysaari 1997, 78). 1990-luvun lama kuitenkin muutti toimeentulotuen roolia, sillä työttömyys kasvoi ennätyksmäisesti, eikä työttömyysturvajärjestelmä kyennyt vastaamaan massa- ja pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamiin toimeentulo-ongelmiin (Haapola ja Mäntysaari 1997, 78).

Toimeentulotuen tarvetta kasvattivat myös ensisijaisiin sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuneet leikkaukset. Sosiaaliturvan tasoa heikennettiin 1990-luvun laman aikana tuntuvasti muun muassa pienentämällä etuuksien tasoa (esim. asumistuki, kotihoidontuki, lapsilisät, opintotuki), luopumalla etuuksien indeksikorotuksista (esim. sairaus- ja eläketurva) ja kiristämällä esimerkiksi työmarkkinatuen saantiehtoja rajaten tiettyjä ryhmiä etuuden ulkopuolelle (Kosunen 1997, 87–89). Saajien määrän kasvua selitti osaltaan myös toimeentulotukijärjestelmän laajentuminen vuosina 1985–1993 tehtyjen uudistusten myötä (Kuivalainen 2013, 17). 2000-luvulla toteutettu uudistus etuoikeutetusta tulosta laajensi tuensaajien joukkoa vähäisiä työtoluja saaviin. Lakiuudistuksella mahdollistettiin pienten tulojen ansaitseminen ilman, että se vaikuttaa toimeentulotuen laskelmaan (huomioimatta jätettiin vähintään 20 % mutta enintään 100 euroa kotitalouden ansiotuloista). (Parpo 2003.)

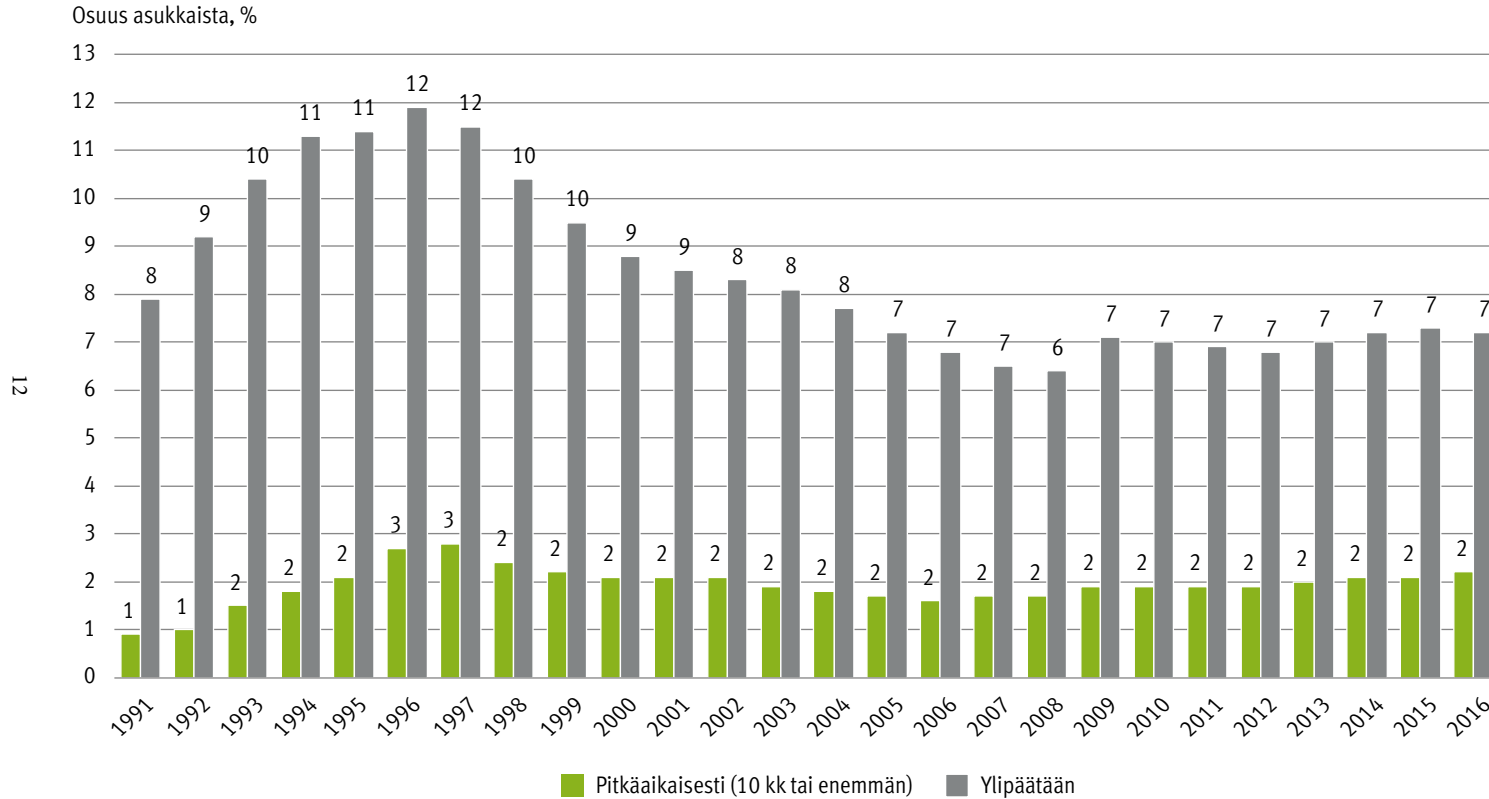
Toimeentulotuen saajien määrän jääminen verrattain korkealle tasolle johtui lisäksi aktivointipolitiikan vahvistumisesta 1990-luvun puolivälistä alkaen. Ensisijaisten työttömyysetuuksien saamisen tiukentuneet ehdot, niihin liittyvät lisääntyneet sanktiot sekä etuuden saamisen estävät karenssit merkitsivät sitä, että aiempaa useampi joutui hakemaan toimeentulotukea selviytyäkseen taloudellisesti. (Parpo 2003; Kuivalainen ym. 2005; Julkunen 2006; Kuivalainen 2010.) Aktivointi ulottui myös toimeentulotuen saajiin, joita alettiin aiempaa voimakkaammin ohjata omaehtoiseen toimeentulon hankkimiseen, koulutukseen tai niitä vastaaviin toimenpiteisiin. Vuonna 1996 tuli voimaan perusosan alentamista koskeva säännös, jonka mukaan tuen myöntäjä voi alentaa toimeentulotuen perusosaa

20 prosenttia, jos tuen hakija ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Maaliskuussa 1998 voimaan tullut laki toimeentulotuesta (L 1412/1997) mahdollisti perusosan alentamisen 40 prosentilla, jos tuen saaja kieltäytyy toimenpiteistä toistuvasti. Lisäksi lakimuutoksella alennettiin toimeentulotuen normitettua osaa kaksi- tai useampilapsisilla perheillä sekä otettiin käyttöön 7 prosentin omavastuu asumismenoissa. (Ks. STM 2000; Kuivalainen 2013, 22–24.) Lakimuutosten tarkoituksena oli pysäyttää toimeentulotukea saavien määrän kasvu (Hiilamo ym. 2004, 163), mutta toistuvasti toimeentulotukea saaneiden pitkäaikaisasiakkaiden määrä jäi kuitenkin aikaisempaa korkeammalle tasolle vielä 2000-luvun taitteen jälkeenkin (ks. kuvio 1, s. 12).

Toimeentulotukea saavien määrän voimakas kasvu johti siihen, että kunnat alkoivat tehdä uudelleenjärjestelyjä toimeentulotukityön organisoinnissa. Etenkin suuremmissa kunnissa toimeentulotuen hakemusten käsittelyä ja päätösten tekemistä siirrettiin sosiaalityön ammattilaisilta erillisille etuuskäsittelytiimeille, jotka olivat esimerkiksi kaupallisen perustutkinnon suorittaneita ihmisiä. Samalla kun työ muuttui toimistotyöksi, toimeentulotuen alkuperäinen kytkös sosiaalityöhön alkoi heiketä. (Mäntysaari 2006, 118–119; Saikku ja Kuivalainen 2013, 115.)

2000-luvulla etuuskäsittelyn osuus toimeentulotukityöstä kasvoi entisestään. Tähän vaikutti vuonna 2008 voimaan tullut laki (L 1202/2007) toimeentulotuen lakisääteisestä käsittelyajasta, jonka mukaan ei-kiireelliset toimeentulotukiasiat tuli käsitellä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä tukihakemuksen saapumisesta. Pyrkimys lain noudattamiseen johti siihen, että etuuskäsittelijöille siirrettiin kunnissa enenevästi perustoimeentulotuen käsittelyä. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 116; STM 2014, 6; Vogt ja Sjöholm 2014.)

Samoihin aikoihin toimeentulotuessa oli siirrytty pitkälti kirjalliseen hakumenettelyyn, jolloin kuntien työntekijät ja aiempaa useammin siis etuuskäsittelijät alkoivat tehdä suurimman osan päätöksistä tapaamatta asiakkaita kasvokkain. (Haapola ja Kauppinen 2007, 9–10; Saikku ja Kuivalainen 2013, 120–124; Vogt ja Sjöholm 2014, 5.) 2000-luvulla kunnissa alkoi myös yleistyä mahdollisuus sähköiseen asiointiin toimeentulotukea haettaessa. Sähköisten itsepalvelujen käyttömahdollisuudet samoin kuin toimeentulotukityön käytännöt vaihtelivat kuitenkin kunnittain paljon. Toimeentulotukityön painottuminen kirjalliseen – ja yhä useammin sähköiseen – asiointiin ja etuuskäsittelyn yleistyminen vaikeuttivat etenkin sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden ohjautumista palveluihin. Kunnissa kehitettiin erilaisia käytäntöjä, joiden avulla etuuskäsittelijät pyrkivät tunnistamaan, mikäli asiakkaan voisi olla hyvä tavata myös sosiaali-ohjaajaa tai -työntekijää. (Saikku ja Kuivalainen 2013, 126–127.)

Kuvio 1. Toimeentulotuen saajien osuus Suomen asukkaista 1991–2016.

Lähde: Sotkanet.

Rakenteellisista uudistuksista huolimatta taloudelliset taantumat, työttömyyden kasvu, väestön ikääntyminen ja kasvaneet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet vaikeuttivat kuntien taloudellisia toimintamahdollisuuksia lisäten vaatimuksia kuntien tehtävien vähentämiseksi (ks. tarkemmin Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30). Perustoimeentulotuen siirto Kelaan nousi jälleen ajankohtaiseksi asiaksi. Keskustelua kiihdytti osaltaan siirtoratkaisua puoltavien näkemysten vahvistuminen myös sosiaalialan ammattilaisten keskuudessa (ks. esim. Mäkinen 2014). Seuraavaksi käymme läpi toimeentulotuki uudistuksen tavoitteita ja niihin liittyneitä toiveita ja pelkoja.

Toimeentulotuki uudistus ja sen tavoitteet

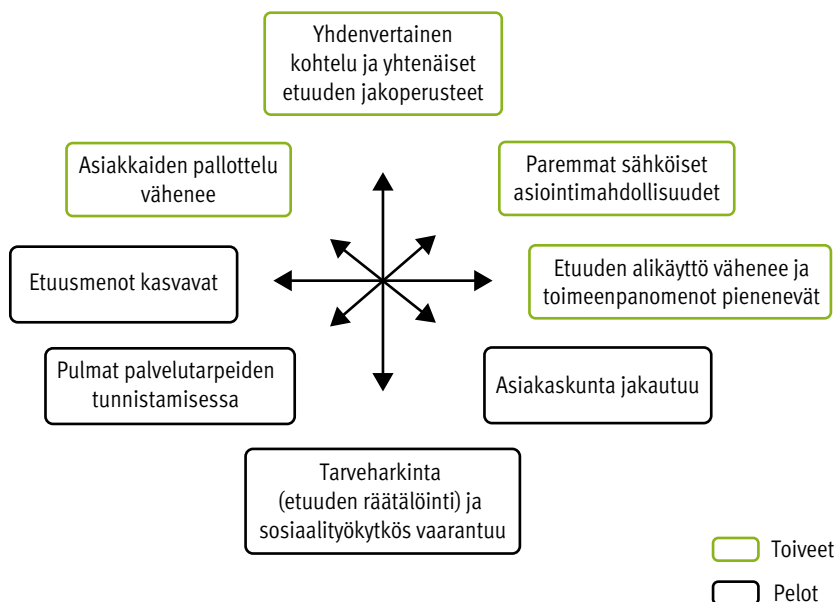
Perustoimeentulotuen Kela-siirto oli suuri uudistus, jonka toteutukseen liittyi monia epävarmuuksia ja jonka järkevyydestä ei ole milloinkaan asiasta keskusteltaessa vallinnut laajaa yhteiskunnallista konsensusta. Keskeisenä siirron vastustamisen mutta myös sen puoltamisen perusteena on ollut sekä asiakkaiden että veronmaksajien etu. Siirtoon on liittynyt myös eri tahojen, kuten puolueiden, ammattiryhmien ja organisaatioiden, intressejä, jotka kytkeytyvät esimerkiksi valta-asemien turvaamiseen ja työtehtävien jatkuvuuden takaamiseen. (Laatu ym. 2015.)

Kuviossa 2 (s. 14) on kuvattu keskeisimmät siirtopäätöstä edeltäneessä keskustelussa Kela-siirtoon liittyneet toiveet ja pelot (Laatu ym. 2015). Yhtäältä Kela-siirron odotettiin parantavan perustoimeentulotukea saavien yhtäläistä kohtelua, koska tuen käsittely siirtyi yli 300 kunnasta yhdelle kansalliselle toimijalle eli Kelaan, jossa hallinnoidaan toimeentulotuen lisäksi monia muita toimeentuloa turvaavia etuuksia. Hallituksen esityksessä perustoimeentulotuen siirron Kelan toimeenpantavaksi katsottiin edistävän ”ihmisten taloudellista yhdenvertaisuutta ja jokaisen oikeutta taloudelliseen vähimmäisturvaan”, sillä tieto tuesta tavoittaisi paremmin muiden etuuksien vuoksi Kelassa asioivat ja Kelassa asiointi olisi oletettavasti vähemmän leimaavaa (HE 358/2014).

Siirron voitiin ajatella edistävän yksilöiden etua myös siten, että heidän oikeutensa ensisijaisiin etuuksiin olisi helpommin tunnistettavissa. Lisäksi uudistusta perusteltiin sillä, että tuen hakeminen on aiempaa helpompaa muun muassa siksi, että Kelan sähköiset palvelut ovat edistyksellisempiä kuin kuntien. Toimeentulotukiasiakkaiden tuen ja avun saannin arveltiin tehostuvan myös siksi, että uudistuksen myötä kuntien sosiaalityössä aiemmin toimeentulotuen laskelmiin kulunut aika vapautuisi varsinaiseen asiakastyöhön. (HE 358/2014.)

Toisaalta Kela-siirron pelättiin aiheuttavan sen, että riskiryhmien tavoitettavuus heikkenee ja että syrjäytymisuhassa olevat tuensaajat marginalisoituvat entisestään. Toisin sanoen pelkona oli se, että uudistuksen toteutuessa heikoimmassa asemassa olevat toimeentulotukiasiakkaat, jotka tarvitsevat rahallisen tuen lisäksi sosiaalityön (tai muun palvelujärjestelmän) tukea ja apua, jäävät heitteille. (Blomgren ym. 2016.) Asiakaskunnan jakautumisen sekä heidän tarvitsemiensa palveluiden turvaamisen lisäksi huolta herätti etuusmenojen mahdollinen kasvu.

Kuvio 2. Perustoimeentulotuen Kela-siirron taustalla olleet toiveet ja pelot.



Lähde: Laatu ym. 2015.

Siirtoratkaisua koskevilla erilaisilla tarkastelukehysillä ja niihin liittyvillä siirron vaikutusten painotuksilla oli olennainen merkitys siirron tarkoituksenmukaisuutta koskevissa tulkinnoissa eri aikoina. Tutkijoiden (Kangas ym. 2011, 170–171) mukaan 2010-luvun alkuun saakka valta-asemassa olleiden Kela-siirtoa vastustavien kehysten selitysvoimaa kasvattivat etenkin juuri huoli kansantalouden kestävydestä tukimenojen oletetun kasvun johdosta ja myös huoli sosiaaliturvan kannustavuuden heikentymisestä. Toisaalta tukimenojen kasvun arveltiin jossain määrin kompensoituvan hallinnollisten kustannusten pienentymisellä. Kelalla oli valmiina paljon toimeentulotuen käsittelyssä tarvittavaa tietoa, sen toimeenpantavaksi oli siirretty jo lähes kaikki muut sosiaaliturvaetuudet ja etuuksien hakeminen, laskenta ja maksatus tapahtuvat Kelassa kuntien järjestelmiä

yhtenäisemmän ja kustannustehokkaamman tietojärjestelmän varassa. Esimerkiksi 1990-luvulla tapahtunut asumistuen ja sotilasavustuksen siirto Kelaan oli tehostanut niiden käsittelyä ja myönteiset kokemukset puolsivat tältä osin myös perustoimeentulotuen siirtoa Kelan toimeenpantavaksi. (Ks. esim. STM 1997, 44–47; Laatu ym. 2015.)

Siirron todellisia kustannusvaikutuksia selvitettiin ennen varsinaista siirtoratkaisua kuitenkin vain pintapuolisesti, eikä etuuden käsittelykustannusten muutosta ollut tutkittu esimerkiksi siirtokokeilujen yhteydessä käytännössä juuri lainkaan. Etuusmenojen muutosta tutkittiin kokeilujen yhteydessä vähän enemmän, mutta väitteelle etuusmenojen kasvusta ei tutkimustulosten perusteella löytynyt vahvaa näyttöä. (Ks. STM 1997, 46–47.)

Kela-siirtoa koskevassa kustannuskeskustelussa onkin ollut mahdollista nähdä sosiaaliturvan järjestämistä koskevia ideologioita ja moraalisia painotuksia. Hyvinvointivaltiota ei laajennettu enää 1990-luvun laman jälkeen ja perusturva jäi alhaiselle tasolle, mikä johti yhä vahvempaan tukeutumiseen viimesijaiseen toimeentuloturvajärjestelmään (Heiskala ja Kantola 2010, 129). Tällaista kehitystä voidaan pitää siirtymänä pois universaalista hyvinvointivaltiomallista kohti tarveharkintaista järjestelmää, jossa apu suunnataan vain köyhimmille (Esping-Andersen 1990, 26–28). Tarveharkintaisen järjestelmään liittyy myös köyhien leimaamista ja kontrollointia, kun tukea saadakseen pitää eritellä tulonsa ja menonsa ja olla tilivelvollinen järjestelmälle. Kela-siirto tarjosi vaihtoehdon, joka toteutti kunnallista mallia paremmin myös 1980-luvun sosiaalihuoltolakiuudistuksen yhteydessä korostettua toimeentulotuen tavoitetta siitä, että tuen jakamisessa on keskeistä normaaliuden ja asiakkaiden subjektiivisten oikeuksien toteutuminen.

Kela-siirtoa edeltäneinä vuosina keskustelun painopiste siirtyi lopulta tukimenojen (kasvun) tarkastelusta yhä enemmän tuen toimeenpanon kustannusten (vähentämismahdollisuuksien) tarkasteluun. Syynä oli kuntien heikko taloudellinen tilanne ja tästä johtuvat paineet kuntien tehtävien karsimiseen. Kun huoli kuntien menoista syrjäytti siirtoratkaisuun liittyvän etuusmenojen mahdollista kasvua koskevan huolen, ideologiselle kamppailulle toimeentulotuen luonteesta jäi vähemmän tilaa. Tällä saattoi olla ratkaiseva vaikutus siirron toteutumiseen ja myös niihin myöhemmin todettuihin ongelmiin, joita tuen luonteen puutteellinen ymmärrys Kela-siirron yhteydessä aiheutti. (Ks. tarkemmin kirjan kaksi ensimmäistä varsinaista artikkelia (Varjonen s. 30 sekä Heinonen ja Laatu s. 60)).

Vaikka uudistuksen valmistelussa oli alun perin suunniteltu vain perustoimeentulotuen maksatuksen siirtämistä Kelaan, asiaa selvittäneen työryhmän aloitteesta uudistus laajennettiin koskemaan tuen hallinnointia

laajemmin. Vaikka tuen hakemisen helpottumisen ja leimaavuuden vähenemisen arvioitiin vähentävän jossain määrin tuen alikäyttöä ja sitä kautta lisäävän toimeentulotukimenoja (HE 358/2014) ja toisaalta uudistuksen vaikutuksista nimenomaan heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteeseen oltiin epävarmoja, eduskunta hyväksyi lakiesityksen vuonna 2015 ja päätti siirtää perustoimeentulotuen kuntien sosiaalitoimesta Kelan hoidettavaksi. Toimeenpanoa täsmentävä lain täydennyspaketti hyväksyttiin joulukuussa 2016 eli vain noin kuukausi ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan tammikuun alussa 2017.

Toimeentulotuki vuoden 2017 uudistuksen jälkeen

Toimeentulokiuudistuksen yhteydessä ei muutettu tuen lainsäädännöllistä perusideologiaa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan jokainen täysi-ikäinen henkilö on lähtökohtaisesti velvollinen elättämään itsensä sekä huolehtimaan elatusvelvollisuudestaan mahdollisiin lapsiin ja puolisoon (L 1412/1997, 2 §). Toimeentulotuki toimii edelleen perustuslain takaamana viimesijaisena taloudellisena turvana jokaiselle, ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa” (L 731/1999, 19 § 1). Mikäli perustuslaissa määritelty ”oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” täyttyy, koska henkilö ei ole muulla tavoin kykenevä itseään elättämään, voi hän hakea toimeentulotukea. Toimeentulotuki jakautuu edelleen perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta vastaavat edelleen kunnat.

Käytännössä oikeus perustoimeentulotukeen perustuu kotitalouden tuloista ja menoista tehtävään laskelmaan: mikäli hyväksyttävät menot ovat suuremmat kuin kotitalouden käytettävissä olevat tulot ja varat, maksetaan erotus perustoimeentulotukena. Perustoimeentulotuen normitettu perusosa on eräänlainen tiivistetty laskelma, jolla määritellään sopiva ja riittävä vähimmäiskulutustaso (Karjalainen 1998, 445). Perusosan suuruus määräytyy kotitaloudessa asuvien henkilöiden mukaan. Kullekin kotitalouden henkilölle on määritelty tietty perusosan määrä (taulukko, s. 17). Esimerkiksi vuonna 2020 yksin asuvan perusosa on 502,21 euroa kuukaudessa. Sen on tarkoitus kattaa jokapäiväiset menot kuten ruoka, vaatteet, vähäiset terveydenhoitomenot, puhtaus, paikallisliikenteen maksut, sanomalehden tilaus, puhelimen ja tietoliikenteen käyttö sekä harrastus- ja virkistystoiminta. Tuen saaja päättää kuitenkin itse, mihin perusosan käyttää eli millaisia tarpeita hän kulutuksessaan priorisoi.

Taulukko. Perustoimeentulotuen perusosan määrä vuonna 2020.

Kotitalouden jäsen	Perusosan määrä €/kk
Yksin asuva, lapseton	502,21
Yhteistaloudessa asuva yli 18-vuotias (85 % yksin asuvan perusosasta)	426,88
Yksinhuoltaja (yksin asuvan perusosa + 14 %)	572,52
Vanhempansa luona asuva yli 18-vuotias (73 % yksin asuvan perusosasta)	366,61
10–17-vuotias lapsi (60–70 % yksin asuvan perusosasta)	301,33–351,55
Alle 10-vuotias lapsi (53–63 % yksin asuvan perusosasta)	266,17–316,40

Varsinaisen perusosan lisäksi perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon niin sanottuja muita perusmenoja, merkittävämpänä näistä kohtuulliset asumisen kustannukset¹. Tukea voi saada myös esimerkiksi lääke- ja muihin suurempiin terveydenhoidon kustannuksiin, muuttoon, lasten päivähoitoon sekä silmälasien tai passin hankintaan.²

Täydentävää toimeentulotukea maksetaan kunnista sellaisiin menoihin, joita ei voida hyväksyä Kelassa perustoimeentulotukea myönnettäessä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kotiin ja asumiseen liittyvät kulut (esim. hajonneen kodinkoneen korvaaminen uudella) tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista aiheutuviin menoihin tai menoihin, jotka katsotaan tarpeelliseksi toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi (esim. lasten harrastusmenot).

Ehkäisevää toimeentulotukea puolestaan myönnetään syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä perheen sosiaalisen turvallisuuden ja omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi (L 1412/1997). Tuki voi kohdistua esimerkiksi asumiseen tai äkillisen taloudellisen tilanteen aiheuttamien vaikeuksien ehkäisemiseen. Tällaisia vaikeuksia voi tuottaa muun muassa ylivelkaantuminen.

1 Asumiskustannusten kohtuullisuutta harkittaessa huomioidaan kotitalouden tarpeet ja elämäntilanne, paikkakunnan kohtuullisena pidetty vuokrataso ja asumisen menojen kokonaiskustannukset. Kelassa on kuntien aiemmin käyttämien hyväksyttävien asumismenojen rajojen pohjalta määritelty kuntakohtaiset enimmäiskustannukset vuokramenoille, jotka määräytyvät toimeentulotukikotitalouden koon ja asunnossa asuvien henkilöiden mukaan. Harkinnan jälkeen normin ylittävät asumismenot voidaan huomioida kokonaisuudessaan tai ohjata tuensaaja hakemaan halvempaa asuntoa.

2 Vuokra- ja sähkövakuudet, muuttokustannukset, lasten päivä- ja iltapäivähoitomenot, lapsen tapaamisesta etävanhemmalle aiheutuvat kulut sekä välttämättömän henkilötodistuksen tai matkustasiakirjan hankintakulut siirrettiin uudistuksen yhteydessä huomioitaviksi perustoimeentulotuessa, kun aiemmin ne laskettiin osaksi täydentävää toimeentulotukea.

Kokonaisuudessaan toimeentulotuki on uudistuksen jälkeenkin yhä osa sosiaalihuoltoa. Toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus henkilökoh- taiseen keskusteluun joko kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa ja perustoimeentulotuen myöntämisen osalta Kelan toimihenkilön kanssa (L 1412/1997, 14 e §). Jos asiakkaalla on ilmeinen tarve saada talou- dellisen tuen lisäksi muita sosiaalipalveluita, tulee Kelan – kuten muidenkin viranomaisten – ohjata hänet kunnan sosiaalitoimen piiriin (L 1301/2014, 35 §). Lisäksi lakien kuntouttavasta työtoiminnasta (L 189/2001, 27 §) ja kotoutumisen edistämisestä (L 1386/2010, 87 a §) perusteella ohjausta teh- dään myös esimerkiksi silloin, kun alle 25-vuotias nuori on ollut yhtäjak- soisesti vähintään 4 kuukautta pääasiallisesti toimeentulotuen varassa tai maahanmuuttaja on saanut tukea yhtäjaksoisesti vähintään 2 kuukautta. Hakija ohjataan kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi myös silloin, kun toi- meentulotuen perusosaa alennetaan (L 1412/1997, 10 §).

Uudistuksen myötä toimeentulotuen kokonaisuudesta vastaa nyt kaksi tahoa. Seuraavaksi käymme läpi sitä, miten toimeentulotukityötä tehdään Kelassa ja millaisia muutoksia se on tarkoittanut kuntien aiempaan toi- mintaan verrattuna.

Toimeentulotukityön organisointi Kelassa

Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirtyminen Kelaan on merkinnyt sitä, että niin työn käytännön organisoiminen, ohjeistaminen kuin tukikä- sittelykin on pyritty yhdenmukaistamaan koko valtakunnan tasolla. Käy- tännössä asiakaspalvelu- ja ratkaisutyö on Kelassa eriytetty niin, että Kelan toimistoissa ja puhelinpalvelua valtakunnallisesti hoitavassa Yhteyskes- kuksessa työskentelevät palveluneuvojat hoitavat asiakaspalvelun. Hake- musten käsittely ja ratkaiseminen puolestaan on etuusyksikössä työskente- levien ratkaisuasiantuntijoiden vastuulla. Sama menettelytapa on käytössä myös muiden Kelan maksamien etuuksien kohdalla.

Kun koko toimeentulotuen toimeenpano oli kuntien vastuulla, toi- meentulotukea myöntävien työntekijöiden – olivat he sitten etuuskäsit- telijöitä, sosiaaliohjaajia tai sosiaalityöntekijöitä – vastuulla oli yleensä asiakkaita tietyltä alueelta tai asiakkaat oli jaettu työntekijöille sukunimen perusteella. Kelassa toimeentulotukihakemusten ratkaisutyö on organi- soitu viiden vakuutuspiirin vastuulle. Jokaisessa vakuutuspiirissä tukiha- kemuksia poimitaan käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhteisiltä sähköisiltä työjonoilta. Kussakin vakuutuspiirissä ratkaistaan ensisijaisesti oman va- kuutuspiirin toimeentulotukiasiakkaiden hakemuksia. Perustoimeentulo- tukihakemuksia ja liitteitä sisältävältä työjonoilta otetaan käsittelyyn ha- kemuksia siinä järjestyksessä kuin ne on Kelaan toimitettu. Näin ollen

ratkaisutyötä tekevät saavat hyvin usein käsiteltäväkseen heille ennestään tuntemattoman asiakkaan perustoimeentulotukihakemuksen.

Perustoimeentulotukihakemukset käsitellään ja ratkaistaan etuuden toimeenpanoa varten Kelaan rakennetussa käsittelyjärjestelmässä (tästä enemmän Heinosen ja Laadun ensimmäisessä artikkelissa tässä kirjassa, s. 60). Myös tuen myöntämiseen liittyvän harkinnan tueksi käytössä on yhdet koko organisaatiota koskevat etuusohjeet (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244). Kuntien lukuisista asiointi- ja käsittelyjärjestelmistä sekä kirjavista etuusohjeista on siis uudistuksen myötä siirrytty käyttämään yhtä sähköistä asiointi- ja käsittelyjärjestelmää, valtakunnallisesti toimivaa puhelinpalvelua, yhteisiä työjonoja ja yhtenäisiä etuusohjeita.

Edellä mainituilla Kelan työjärjestelyillä arveltiin olevan myönteisiä vaikutuksia asiakkaiden väliseen yhdenvertaisuuteen tukea myönnettäessä (asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta käsittelevät tämän kirjan artikkeleissaan Näätänen sekä Blomgren ym.). Kela-siirron arveltiin myös vähentävän tuen hakemiseen liittyvää häpeää. Kunnan sosiaalihuollossa asioidessaan asiakkaat olivat jossain määrin paikallisen kontrollin ja mahdollisesti yhden työntekijän harkintavallan armoilla. Toisaalta työntekijät taas tiesivät asiakkaidensa tilanteen kokonaisvaltaisemmin ja tunsivat heidän asiakkuushistoriaansa usein pitkältikin ajalta.

Kaiken kaikkiaan tämän hetkinen perusturvan toimeenpano vastaa pitkälti perustoimeentulotyöryhmän 1980-luvulla esittämää mallia, jossa syyperusteinen henkilökohtainen vähimmäisturva (tulovakuus) ja sitä täydentävä tulojen ja menojen erotukseen perustuva perhekohtainen tuki (tulotakuu) ovat kansallisen toimijan eli Kelan vastuulla. Näitä täydentää hankaliin elämäntilanteisiin tai erityistilanteisiin tarkoitettu viimesijainen toimeentulotuki, jota tarvitsevilla voi olla myös sosiaalityön tarve. (STM 1986.) Nykymallissa tulotakuuta vastaa perustoimeentulotuki ja viimesijaisena toimeentulotukena toimii kuntien vastuulla oleva täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Ensimmäistä Kela-siirrosta tehtyä esitystä seuranneen 30 vuoden aikana ”tulotakuu” eli perustoimeentulotuki vakiintui osaksi kuntien sosiaalihuoltoa, mikä lieenee yksi syy siihen, että kriittisimmäksi kysymykseksi perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen onkin noussut Kelan ja kuntien välinen yhteistyö muutakin kuin taloudellista tukea tarvitsevien asiakkaiden parissa.

Kuntien ja Kelan välistä yhteistyötä on pyritty lisäämään ja parantamaan. Tarkemmin yhteistyötä ja sen tarpeita sekä käytössä olevia keinoja käydään läpi useammassakin tämän kirjan artikkelissa (Blomgren ym., Zechner ja Paavola sekä Kivipelto ym.) Ennen artikkeleiden tarkempaa

kuvaamista tarkastelemme vielä lyhyesti, millaista tilastotietoa toimeentulotuesta ja uudistuksen vaikutuksista on saatavilla.

Miltä ensimmäiset vuodet Kela-siirron jälkeen näyttävät tilastojen perusteella?

Aiemmin mainittujen toiveiden ja huoltien lisäksi toimeentulotuki-uudistuksen valmistelussa Kelan kuntia kehittyneempien tietojärjestelmien ennakoitiin tuottavan monipuolisesti vertailukelpoista tietoa toimeentulotukiasiakkaiden tilanteesta ympäri Suomea ja mahdollistavan jatkossa paremmin tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon (ks. esim. Varjosen artikkeli tässä kirjassa). Toimeentulotuen saajien kokonaistilanteesta ei aikaisemmin ole ollut saatavilla ajantasaista tietoa. Kaksi kertaa vuodessa kerättyjen käsittelyaikatietojen lisäksi toimeentulotuesta saatiin Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kunnilta keräämistä tiedoista koostamaa vuositason tilastotietoa seuraavan vuoden loppupuolella. Tämän virallisen – myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sisältävän – toimeentulotukitilaston kokoa ja julkaisee edelleen THL kerran vuodessa.

Kelan toimeenpaneman perustoimeentulotuen kuukausitilastot muun muassa hakemusten käsittelyajoista, maksuista ja saajista ovat julkisesti saatavilla seuraavan kuun alussa. Jatkuvasti kertyvä kattava rekisteritieto mahdollistaa aiempaa huomattavasti monipuolisemman tutkimuksen tekemisen (mm. kaikki tämän kirjan artikkelit osiossa ”Tuen saajat rekistereissä”). Rekistereiden perusteella pystytään tarkastelemaan aikaisempaa selvästi tarkemmalla tasolla esimerkiksi perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien rakennetta, tuloja, menoja ja tuen käsittelyprosessia sekä muutoksia näissä kaikissa. Ministeriöt ovatkin tilanneet päätöksenteon tueksi jo ainakin kaksi raporttia (Raittila ym. 2018; Jauhiainen ja Korpela 2019), joissa näitä tietoja on kattavasti hyödynnetty.

Muutoksia tuen saannista voidaan lukea myös tilastoista. Kirjan julkaisuun mennessä kertyneiden ja päivitettyjen tilastojen valossa toimeentulotukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä kasvoi vuosien 2016 ja 2017 välillä noin 16 prosenttia (THL 2020) ja toimeentulotuen reaaliset menot 11 prosenttia. Euroina menot kasvoivat 81 miljoonalla eurolle 821 miljoonaan euroon. (THL 2019.) Lisäys vastaa hyvin sitä summaa (75–100 miljoonaa euroa), jonka verran tukimenojen arvioitiin siirron valmistelun aikana kasvavan. (HE 358/2014). Sen sijaan tukea saaneiden kotitalouksien määrä kasvoi odotettua (27 000) enemmän – yli 40 000 kotitaloudella. Kaikkiaan kolmasosa toimeentulotukea vuonna 2017 saaneista kotitalouksista ei ollut saanut tukea edeltävänä vuotena. Eniten kasvoi alle 25-vuotiaiden tuen saajien joukko ja vähiten vanhuuseläkeikäisten joukko.

(THL 2019.) Kaikkiaan vuonna 2017 toimeentulotukea sai 303 821 kotitaloutta eli arviolta joka kymmenes kotitalous. Henkilöväestöstä toimeentulotukea sai joka kahdestoista. Vuonna 2018 toimeentulotukea saaneiden henkilöiden ja kotitalouksien määrät nousivat hieman, mutta toimeentulotuen menot sen sijaan laskivat verrattuna vuoteen 2017. Vuonna 2019 sekä toimeentulotukea saaneiden henkilöiden ja kotitalouksien määrä että menot laskivat edellisvuodesta. (THL 2020.)

Muiden sosiaaliturvajärjestelmässä samaan aikaan tapahtuneiden muutosten (mm. muutokset lääkekorvausjärjestelmässä ja kansaneläkeindeksin jäädytys) ja muuttuneiden tilastokäytäntöjen vuoksi pelkän perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset tuen saajien määrän kasvuun on vaikea pitävästi erottaa. Tilastojen valossa on kuitenkin selvää, että perustoimeentulotuen piirissä on Kela-siirron jälkeen aiempaa useampi siihen oikeutettu kotitalous. Pienituloisimpien kotitalouksien tilanteen parantuminen tältä osin näkyy myös Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa (Tilastokeskus 2019).

Kirjan tarkoitus ja rakenne

Tämä Kelan teemakirja kokoaa yhteen ensimmäiset toimeentulotuki-uudistuksen toteuttamisen jälkeen tehdyt sitä koskevat tutkimukset. Kirja on monitieteinen kokoelma uudistuksen alkuvaihetta koskevia tutkimuksia. Tutkijat ja kirjan artikkelit valottavat uudistusta muun muassa sosiaalipoliittikan, sosiaalityön, sosiaalifarmasian ja poliittisen historian tutkimusperinteistä käsin.

Kirjan pääotsikko – *Ojista allikkoon?* – kuvastaa useimpien artikkelien pyrkimystä jäsentää sitä, millaisia ennakoituja ja ennakoimattomia tapahtumia ja tilanteita uudistus on tuonut tullessaan ja miten niissä on asiakkaiden ja Kelan sekä kuntien työntekijöiden näkökulmasta katsottuna onnistuttu. Onko uudistus siis nostanut meidät vanhan järjestelmän ojista (kuntien vaihtelevat ja eriarvoistavat toimintatavat)? Ja onko sen myötä ajauduttu aiempaa upottavamman allikon keskelle? Vai onko uudistus – kuten merkittävässä järjestelmämuutoksissa yleensä – muokannut vanhaa järjestelmää niin, että lopputulos on jotain tältä väliltä?

Tutkimusartikkeleissa on hyödynnetty toimeentulotukea ja muita Kelan etuuksia koskevia rekisteritietoja, hallinnollisia asiakirjoja, asiantuntijahaastatteluja sekä kyselyaineistoja, joita on kerätty sekä asiakkailta että kunnissa ja Kelassa toimeentulotukityötä tekevilta työntekijöiltä. Aineistoista osa on kerätty ennen Kela-siirron toteuttamista ja osa uudistuksen toimeenpanon kahden ensimmäisen vuoden (2017 ja 2018) aikana.

Perustoimeentulotuen Kela-siirrosta on kulunut reilu kolme vuotta, eivätkä kaikki uudistuksen seuraukset ole varmasti vielä näkyvissä. Vaikka varsinainen lakiuudistus toimeenpantiin 1.1.2017, uuden toimeentulotukijärjestelmän kehittäminen jatkuu yhä. Toimeentulotuen tutkimus jatkuu myös tämän kirjan valmistumisen jälkeen ja sosiaaliturvan historiassa mittavan uudistuksen vaikutuksia tullaan seuraamaan vielä pitkään.

Kirjan artikkelit on jaettu viiteen erilliseen kokonaisuuteen. Teemakirjan ensimmäiset kaksi artikkelia käsittelevät uudistuksen valmistelua. Niissä keskitytään aikaan ennen uudistusta ja uudistuksen valmisteluvaiheessa tehtyihin valintoihin.

Sampo Varjonen tarkastelee artikkelissaan uudistuksen poliittista ja institutionaalista taustaa. Varjonen on tutkimustaan varten haastatellut uudistuksen päätöksentekoprosessiin osallistuneita henkilöitä. Hän käsittelee päätöksentekoprosessin kulkua, siihen kytkeytyviä intressejä sekä muun muassa prosessin lopputuloksen ja sen vaikuttimien ristiriitoja.

Hanna-Mari Heinonen ja **Markku Laatu** arvioivat artikkelissaan uudistuksen valmistelun ja toteutuksen onnistumista suhteessa hallinnollisen päätöksenteon järkipärisyyden tavoitteeseen. Aineistona he ovat käyttäneet valmisteluun osallistuneiden työntekijöiden haastatteluja sekä valmisteluun liittyviä asiakirjoja. Artikkelissa eritellään niitä häiriötekijöitä, jotka johtivat uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumiseen ja valmistelutyön epärationaaliseen lopputulokseen.

Kirjan toinen ja kolmas osa keskittyvät yhtäältä toimeentulotuen asiakkaiden ja toisaalta toimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden kokemuksiin uudistuksesta sekä toimeentulotukityön muotoutumiseen Kela-siirron jälkeisessä uudessa toimeentulotukijärjestelmässä. Artikkeleissa hyödynnetään pääosin kyselyaineistoa.

Markku Laatu, **Ilpo Airio** ja **Hannu Mattila** tarkastelevat artikkelissaan perustoimeentulotukiasiakkaiden asiakkuusprosesseja, heidän käsitteisiään Kelan palveluista verrattuna kuntien sosiaalitoimen palveluihin sekä heidän palvelukokemuksiaan verrattuna muiden Kela-etuuksia saavien asiakkaiden palvelukokemuksiin. Tutkimuksen ensimmäinen aineisto kerättiin haastattelemalla perustoimeentulotukiasiakkaita puhelimitse vuoden 2017 kesän alussa. Toinen aineisto kerättiin posti- ja nettikyselyn avulla vuoden 2018 kesän alussa, ja se suunnattiin Kelasta etuuspäätöksen saaneille asiakkaille.

Suvi Linnanvirran, **Christian Krollin** ja **Helena Blomberg-Krollin** artikkelissa tarkastellaan helsinkiläisiltä leipäjonojen asiakkailta ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa ja sen jälkeen kerätyn haastatteluaineiston avulla heidän ennako-odotuksiaan ja kokemuksiaan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta. Ruoka-avun saajat ovat monella mittarilla huono-osai-

sempia kuin väestö keskimäärin ja siksi kiinnostava ryhmä viimesijaisen toimeentulotuen käytön näkökulmasta. Artikkelissa hahmotetaan perustoimeentulotuen Kela-siirtoa toimeentulotukea hakeneiden ruoka-avun saajien sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta.

Ari-Matti Näättänen hyödyntää artikkelissaan vuosien 2016–2018 Sosiaalibarometrin tuloksia Kelan toimihenkilöiden ja kuntien sosiaalityöntekijöiden osalta. Koska vastaavia kysymyksiä on kysytty ennen uudistusta (2016) sekä uudistuksen ensimmäisenä (2017) ja toisena vuonna (2018), on aineiston perusteella mahdollista seurata, miten toimeentulotukityötä tekevät ovat arvioineet asiakkaiden tilanteita ja siirron onnistumista eri vaiheissa siirtoa.

Kolmannen osan aluksi **Sanna Blomgren, Paula Saikkonen, Hanna-Mari Heinonen** ja **Markku Laatu** pohtivat toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertaisuutta Kelan ja kunnan välisissä asiakkuuksissa. Kuntien ja Kelan asiantuntijoilta kerättyjen kyselyaineistojen kautta artikkelissa tarkastellaan sitä, miten hyvin palvelujen saatavuuden alueellinen yhdenvertaisuus toteutuu toimeentulotukiuudistuksen jälkeen niillä asiakkaila, jotka tarvitsevat toimeentulotuen lisäksi kunnan sosiaalityön tukea ja apua.

Toisessa artikkelissaan **Hanna-Mari Heinonen** ja **Markku Laatu** käyvät läpi kunnista Kelaan toimeentulotukiuudistuksen yhteydessä siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityöstä Kelassa. Artikkelissa tarkastellaan uudistuksen vaikutuksia työhön sisältyvän harrastuksen edellytyksissä.

Neljännessä osassa hyödynnetään perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä Kelaan kertyvää kattavaa perustoimeentulotuen rekisteriaineistoa. Tämän osan artikkeleissa käsitellään muun muassa siirron kannalta kiinnostavia erityisryhmiä, kuten pelkän viimesijaisen tuen varassa olevia henkilöitä, eläkeläisiä ja lapsiperheitä.

Osion ensimmäisessä artikkelissa **Minna Ylikännö** ja **Mia Hakovirta** tarkastelevat lapsiperheiden ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden perustoimeentulotuen saantia Kela-siirron jälkeen. Lapsiperheiden köyhyyttä voidaan arvioida osaltaan toimeentulotuen saajien määrien kehityksen avulla. Artikkelissa kuvaillaan lapsiperheiden toimeentulotuen saantia muun muassa saajien määrän, tukijaksojen ja maksettujen tukien avulla hyödyntäen Kelaan kertyvää tilastotietoa.

Susan Kuivalainen ja **Minna Ylikännö** keskittyvät artikkelissaan tarkastelemaan vanhuuseläkeikäisten perustoimeentulotuen saantia Kela-siirron jälkeen. Takuueläkejärjestelmän käyttöönotto vuonna 2011 nosti vanhuuseläkeläisten käytettävissä olevia tuloja, mikä näkyy vanhuuseläkeläisten pienenä suhteellisena osuutena perustoimeentulotuen saajissa. Ta-

kuueläkkeestä huolimatta tulot eivät aina riitä ja vanhuuseläkeläiset ha-
kevat toimeentulotukea muun muassa korkeisiin lääke- ja sairaanhoidon
menoihin. Myös tämän artikkelin aineistona toimii Kelaan kertyvä tilas-
totieto.

Heini Kari, Jaana E. Martikainen, Pekka Heino ja Katri Aaltonen tarkastelevat artikkelissaan lääkemenojen korvaamista perustoimeentulo-
tuella. Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan toimeenpantavaksi myön-
teisen perustoimeentulotukipäätöksen saaneet asiakkaat ovat saaneet
reseptilääkkeisiin sähköisen maksusitoumuksen, joka siirtyy automaatti-
sesti apteekkeihin. Artikkelissa luodaan Kelaan kertyvän toimeentulotuen
maksatustiedon perusteella yleiskuva toimeentulotuella katetuista lääke-
ostoista ja toimeentulotuen saajien lääkkeiden käytöstä.

Antti Veilahti tarkastelee omassa artikkelissaan toimeentulotuen pe-
rusosan alentamisen ehtojen soveltamista Kela-siirron jälkeen. Artikkelis-
sa käsitellään Kelan rekisteritietojen perusteella sitä, keiden perusosaa on
alennettu, miten usein alentamisjaksot pitkittyvät ja mihin taustatekijöihin
alentamispäätökset ovat yhteydessä. Perusosan alentamisesta ei aiemmin
ole tehty juurikaan tutkimusta.

Tuija Korpela ja Simo Raittila mallintavat artikkelissaan ensisijaisten
etuuksien turvaverkon läpi pudonneiden eli pelkän perustoimeentulotuen
ja muiden verottomien tukien varassa elävien tilanteen pysyvyyttä. Uudis-
tuksen toivottiin parantavan perustoimeentulotukea saavien henkilöiden
ensisijaisten etuuksien saantia. Tutkimuksessa tarkastellaan myös sitä, mil-
lainen etuushistoria tähän tilanteeseen päätyneillä ihmisillä on.

Kirjan viidennessä osassa pohditaan, miten uudistus ja mahdolliset
tulevat sosiaaliturvajärjestelmän uudistukset muuttavat sosiaalityön toi-
mintakenttää. **Minna Zechner ja Jutta Paavola** esittelevät artikkelissaan
sosiaalityön muutostarpeita PRO SOS -hankkeen tulosten perusteella.
Erityisenä tarkastelun kohteena artikkelissa on kuntien ja Kelan välinen
yhteistyö. Perustoimeentulotuen siirrosta aiheutuneita ongelmia ja nii-
den ratkaisuja pohditaan toimijoiden välisen yhteistyön ja työnjaon nä-
kökulmasta. Artikkelin aineistona käytetään aikuissosiaalityötä kehittävän
PRO SOS -hankkeen aikana koottuja aineistoja ja huomioita, joita on saa-
tu kuntien sosiaalityön ja Kelan ammattilaisilta kyselyiden ja työpajojen
avulla.

Kirjan viimeisessä varsinaisessa artikkelissa **Minna Kivipelto, Pekka
Karjalainen, Pasi Moisio, Eeva Liukko ja Jouko Karjalainen** käsittele-
vät aikuisten parissa tehtävää kunnallista sosiaalityötä ja sosiaalityön roo-
lia viimesijaisessa turvassa perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeisenä
aikana. Aineistona artikkelissa hyödynnetään THL:n kokoamia toimeen-
tulotukea, sosiaalityötä ja asiakkaiden saamaa palvelua koskevia tilastoja

ja empiiristä aineistoa vuosilta 2017–2018. Artikkelin loppuun on koottu suosituksia kunnallisen sosiaalityön kehittämiseksi.

Epilogissa Kelan pääjohtajana Kela-siirron ensimmäiset vuodet 2017–2019 toiminut **Elli Aaltonen** kuvaa uudistuksen ensivaiheiden tunnelmia Kelan hallituksen jäsenen ja erityisesti pääjohtajan näkökulmasta ja pohtii kirjan artikkeleissa esitettyjä tutkimustuloksia sekä tulevaa sosiaaliturva-uudistusta.

Kokonaisuudessaan kirjan artikkelit piirtävät kattavan kuvan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta, uuden järjestelmän toimivuudesta sekä kunnallisen sosiaalityön todellisuudesta uudistuksen jälkeen. Tulevien uudistusten suunnittelussa ja toimeenpanossa kannattaa ottaa oppia myös Kela-siirron toteuttamisesta kertyneistä tähänastisista kokemuksista.

Lähteet

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.

Eardley T, Bradshaw J, Ditch J, Gough I, Whiteford P. Social assistance in OECD countries. Synthesis report. London: HMSO, Department of social security research report 46, 1996.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Cambridge: Polity, 1990.

EV 374/2014 vp. Eduskunnan vastaus. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Haapola I, Mäntysaari M. Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Julkaisussa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997: 78–98.

Haapola I, Kauppinen T. Tukea talouslaman jälkeen. Toimeentulotuen saannin kesto 2000-luvun alussa yhdessätoista kaupungissa. Lahti: Verso, Päijät-Hämeen ja Itä-Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus, 2007.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Heiskala R, Kantola A. Vallan uudet ideat. Hyvinvointivaltion huomasta valmentaja-valtion valvontaan. Julkaisussa: Pietikäinen P, toim. Valta Suomessa. Helsinki: Gaudeamus, 2010: 124–148.

Hiilamo H, Karjalainen J, Kautto M, Parpo A. Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 139, 2004.

Jauhiainen S, Korpela T, toim. Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28, 2019.

Julkunen R. Universalismista köyhyyspolitiikkaan? Julkaisussa: Helne T, Laatu M, toim. Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2006: 43–59.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–176.

Karisto A, Takala P, Haapola I. Matkalla nykyaikaan. Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY, 1997.

Karjalainen J. Toimeentulotuki normijärjestelmänä. Yhteiskuntapolitiikka 1998; 63 (5): 445–452.

Ketola O. Sosiaalihuollosta sosiaaliin oikeuksiin ja sosiaalipalveluasiakkuuteen. Julkaisussa: Sipilä J, Ketola O, Kröger T, Rauhala PL. Sosiaalipalvelujen Suomi. Porvoo: WSOY, 1995: 157–187.

Kosunen V. Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Julkaisussa: Heikkilä M, Uusitalo H, toim. Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Helsinki: Stakes, Raportteja 208, 1997: 45–102.

Kuivalainen S. Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. Yhteiskuntapolitiikka 2010; 75 (4): 377–388.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen muuttunut asema. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 15–34.

Kuivalainen S, Airio I, Hiilamo H, Niemelä M. Suomalainen köyhyyspolitiikka. Julkaisussa: Saari J, toim. Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2005: 63–120.

Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1961.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.

L 1202/2007. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

L 1386/2010. Laki kotoutumisen edistämisestä.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Mäkinen P. [Toimeentulotuki muutoksessa](#). Jyväskylä: Sosiaalityön tutkimuksen seura, Kuukauden kolumni 3, 2014. Viitattu 5.3.2019.

Mäntysaari M. Syrjiikö sosiaalityö? Julkaisussa: Helne T, Laatu M, toim. Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2006: 115–132.

Parpo A. Toimeentulotuki ja työnteon kannustavuus. Helsinki: Stakes, Yhteiskuntapolitiikka 2003; 68 (3): 281–292.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Saikka P, Kuivalainen S. Toimeentulotukityö kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 115–147.

STM. Perustoimeentulotyöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 2, 1986.

STM. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997.

STM. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 16, 2000.

STM. Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Arviomuistio, 2014.

THL. Toimeentulotuki 2017. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 1, SVT, 2019.

THL. Toimeentulotuki 2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 22, SVT, 2020.

Tilastokeskus. [Tulonjakotilasto](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT. Viitattu 27.2.2019.

VN. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki: Valtioneuvosto, Valtioneuvoston julkaisuja 31, 2019.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 2, 2014.

Uudistuksen valmistelu

Sampo Varjonen

Miksi perustoimeentulotuki siirrettiin Kelaan?

Poliittinen päätöksenteko toimeentulotukiuudistuksessa

Toimeentulotuen Kela-siirto on ollut eräänlainen Suomen sosiaalipoliitiikan ikiliikkuja. Siirtoa käsiteltiin 1980-luvun lopulta alkaen lukuisissa yhteyksissä, ja eduskunnassakin asiasta tehtiin vuosien varrella useita aloitteita. Yritykset siirron toteuttamiseksi kuitenkin epäonnistuivat kerta toisensa jälkeen, viimeksi SATA-komiteassa vuonna 2009. Kun Jyrki Kataisen hallitus vain joitakin vuosia myöhemmin yllättäen ilmoitti aikovansa selvittää mahdollisuudet toimeentulotuen siirtämiseksi Kelan vastuulle, historian valossa moni saattoi odottaa asian jäävän jälleen sikseen. Nyt asiat kuitenkin etenivät nopeasti: kevään 2014 kehysriihessä hallitus teki poliittisen päätöksen siirrosta, ja eduskunta hyväksyi tarvittavat lakimuutokset vain vuotta myöhemmin. Uudistus tuli voimaan vuoden 2017 alusta.

Kataisen hallituksen päätöstä voi pitää monestakin syystä poikkeuksellisenä. Vastaavaa mallia, jossa keskeinen osa viimesijaisesta turvasta on keskittetty yksin valtion hoidettavaksi, ei juuri löydy muualta Euroopasta (Frazer ja Marlier 2016). Toimeentulotukiuudistus nousi esiin yllättäen ja hallitusohjelman ulkopuolelta. Lisäksi poliittisen ratkaisun teki hallitus, jonka suurimmat puolueet, kokoomus ja SDP, ovat historiallisesti vastustaneet Kela-siirtoa; siirron suurin puolestapuhuja, keskusta, oli puolestaan oppositiossa. Aiemman tutkimuksen valossa (Kangas ym. 2011 ja 2014) näytti siltä, että Kela-siirrosta 1990-luvulla tehtyjen kokeilujen myönteisistä tuloksista ja suopeasta kansalaismielipiteestä huolimatta poliittiset kannat, ideologiset argumentit ja institutionaalinen asetelma kysymyksen ympärillä olisivat lukkiutuneet polulle, jolta ei noin vain poikettaisi.

Ratkaisun poikkeuksellisuus ja nopeus, jolla uudistus vietiin läpi, herättävät jo itsessään kysymyksen, mitä poliittisessa prosessissa tapahtui. Toimeentulotuen Kela-siirron asetelmat tarjoavat myös laajemmassa mielessä kiinnostavan kohteen institutionaalisen muutoksen tutkimukselle. Institutionalistisen kirjallisuuden eri traditioissa on korostettu äkillisten kriisien, vaiheittaisen evolutiivisen kehityksen sekä politiikkaideoiden ja poliittisten toimijoiden roolia muutoksen ajureina. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten ja miksi poliittisessa päätöksenteossa muodostui konsensus, joka mahdollisti toimeentulotuen Kela-siirron toteutumisen vain muutama vuosi sen jälkeen, kun asia oli tyssännyt SATA-komiteaan. Vaikka päätös itsessään oli äkillinen, sitä ei voi selittää ymmärtämättä pidempiaikaista institutionaalista muutosta sen taustalla.

Institutionaalinen muutos ja Kela-siirron kehukset

Uusinstitutionaalisen sosiaalipolitiikan teoriassa on korostettu institutionaalisten rakenteiden vakiintuneisuutta ja muutoksen hitautta ja vaikeutta. Tätä ilmiötä on selitetty polkuriippuvuuden käsitteellä: kertaalleen rakennetut ja vakiintuneet hyvinvointi-instituutiot ehdollistavat tulevia valintoja silloinkin, kun jokin toinen ratkaisu voisi tuottaa suuremman hyödyn. Polkuriippuvuutta aiheuttaviksi mekanismeiksi on tunnistettu erityisesti instituutioiden itseään vahvistava palaute sekä kasvavien tuottojen mekanismit. Poliittisesti kyse on yleensä siitä, että vakiintuneiden rakenteiden muuttamisen pelätään aiheuttavan joko niin suuria kustannuksia tai synnyttävän niin suurta vastustusta, ettei uudistukseen uskalleta ryhtyä. Näin instituutiot asettavat poliittisesti mahdollisen rajat, ja muutos on useimmiten vähittäistä ja yksittäisten epäkohtien paikkaamista. (Mahoney 2000; Pierson 2000; Saari 2003; Julkunen 2017, 84–85.)

Polkuriippuvuudesta huolimatta aika ajoin tapahtuu merkittäviäkin muutoksia. Uusinstitutionaalisessa kirjallisuudessa niitä on pyritty selittämään erilaisin tavoin. Jaksottaisen tasapainon teorian (Baumgartner ja Jones 1993) mukaan poliittiset prosessit ovat vakaita ja muuttuvat normaaleissa olosuhteissa hitaasti, mutta tasapainon jaksot keskeytyvät aika ajoin kriittisiin käännekohtiin, joissa aukeaa mahdollisuus useille erilaisille muutosvaihtoehdoille. (Tirronen 2011.) Tällaisen tilanteen käynnistää yleensä instituutiosta itsestään riippumaton ulkoinen tekijä, kuten talouskriisi, joka mullistaa samalla muitakin poliittisia ja institutionaalisia rakenteita. Kun valinta uudesta suunnasta on tehty, se sulkee muut vaihtoehdot pois, ja valittu ratkaisu käynnistää oman polkuriippuvaisen prosessinsa, joka todennäköisesti jatkuu seuraavaan kriittiseen käännekohtaan asti. (Capoccia ja Kelemen 2007; Capoccia 2015.)

Toinen näkökulma institutionaaliseen muutokseen on painottanut vähittäisten muutosten merkitystä (Thelen 2004). Tämän teorian mukaan institutionaalisen muutoksen ei tarvitse aina olla äkillinen ja radikaali, vaan se voi tapahtua vähitellen ja ehkä huomaamattakin instituution sisäisten tekijöiden ja toimijoiden toiminnan kautta. Pitkällä aikavälillä tällainen kehitys voi kumuloitua tavalla, jota voidaan pitää merkittävänä muutoksena. Vähittäinen muutos voi saada erilaisia muotoja: instituution voimassa olevat säännöt voidaan korvata uusilla (*displacement*); instituution voi kerrostua uusia sääntöjä ja järjestelyjä, jotka muuttavat sen luonteen (*layering*); instituution säännöt voivat pysyä samoina, mutta niiden tulkinta ja toteutus muuntuu (*conversion*); tai instituutio jätetään ajelutimaan eli sitä ei uudisteta suhteessa muuttuneisiin olosuhteisiin, jolloin sen merkityskin muuttuu (*drift*). (Thelen 2004; Streeck ja Thelen 2005; Mahoney ja Thelen 2010; Julkunen 2017, 90–91.) Toisistaan poikkeavista

selitysmalleista huolimatta kriittisiä käännekohtia ja vähittäistä muutosta korostavat suuntaukset eivät ole toisiaan poissulkevia. Vähittäinen muutos voi esimerkiksi synnyttää pitkällä aikavälillä suuremman muutospaineen, jonka purkautumiselle aukeaa mahdollisuus kriittisen käännekohdan myötä (ks. Deeg 2001).

Edellä kuvattuja historiallisen institutionalismin suuntauksia on kritisoitu siitä, että vaikka ne pystyvät kuvaamaan institutionaalisen muutoksen mahdollisuuksia ja olosuhteita hyvin, ne eivät kykene selittämään, miksi muutos saa tietynlaisen muodon ja mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että tietyt poliittiset ratkaisut nousevat toisten edelle (Béland ja Hacker 2004). Ideoiden, agendan asettamisen ja diskurssien roolia käsittelevät teorialat ovat pyrkineet paikkaamaan tätä aukkoa ja selittämään muutosprosessia poliittisen toimijuuden kautta (Béland 2005; Schmidt 2008 ja 2010). Ideoilla on useita mahdollisia määritelmiä. Laajan tulkinnan mukaan ideolla tarkoitetaan ajassa muodostuneita kausaalisia uskomuksia, arvoja ja näkökulmia, jotka ohjaavat yksittäisten ja kollektiivisten toimijoiden ajattelua ja toimintaa. Siten ne myös rajoittavat niitä politiikkavaihtoehtoja, joita poliittiset toimijat todennäköisesti pitävät tavoiteltavina tai ylipäättään mahdollisina. (Béland ja Cox 2011; Béland 2016.) Ideat voivat muodostua keskeiseksi osaksi institutionaalisia rakenteita, auttaa ylläpitämään niitä ja siten vahvistaa polkuriippuvuuden mekanismeja (Crawford 2006). Ne eivät kuitenkaan ole muuttumattomia ja pysyviä, vaan ne pikemminkin muuttuvat hiljalleen sitä mukaa, kun toimijat käyttävät ja uudelleenkehysivät niitä. Ideoiden asteittain muuttuessa myös niiden ylläpitämät instituutiot voivat joutua merkittävien muutospaineiden kohteeksi. (Béland ja Cox 2011; Carstensen 2011a; Béland 2016; Capoccia 2016.)

Ideat toimivat samaan aikaan sekä poliittisen toiminnan motivaattorina että strategisena välineenä toimijoiden tavoitteiden ajamiseksi politiikan areenoilla. Poliittisessa diskurssissa ideoita käytetään etenkin politiikkavaihtoehtojen *kehystämisessä*: omat ehdotukset pyritään esittämään myönteisessä asiayhteydessä, esimerkiksi kytkemällä ne yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyihin arvoihin. Tällä pyritään vaikuttamaan viestin vastaanottajaan ja lisäämään tietyn politiikkavaihtoehdon kannatusta tai vastustusta. Kehystämisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kyse on monimutkaisista asiakokonaisuuksista, joiden sisältö paketoidaan toimijoiden viestinnässä helpommin lähestyttävään muotoon. (Cox 2001; Béland 2009; Hiilamo ja Kangas 2009; Saari ja Kananen 2009.)

Ideoiden ja instituutioiden vuorovaikutusta käsitelleessä tutkimuksessa onkin korostettu poliittisten toimijoiden merkitystä ideoiden rakentajina, muokkaajina ja käyttäjinä (esim. Blyth 2002; Campbell 2004; Carstensen 2011b; Carstensen ja Schmidt 2016). Jotta tietyt ideat voisivat

menestystä, vahvojen toimijoiden täytyy aktiivisesti edistää, ylläpitää ja puolustaa niitä. Tämän havaitsivat myös Kangas ym. (2011 ja 2014) tutkiessaan toimeentulotuen Kela-siirtoa koskevaa pitkän aikavälin poliittista diskursssia. He erottivat neljä ideakehystä, joilla siirtoa on vuosikymmenten aikana puolustettu ja vastustettu. Keskeiset puoltavat argumentit ovat olleet *yhdenvertaisuus* ja *oikeudellisuus*. Yhdenvertaisuuskehys on painottanut kuntien eroja tuen myöntämiskäytännöissä, mikä on asettanut kansalaiset eriarvoiseen asemaan sen perusteella, missä kunnassa he asuvat. Oikeudellisuuskehys puolestaan on kritisoinut sitä, että kuntamallin eriävät käytännöt ja tuen hakemisen vaikeus aiheuttavat alikäyttöä jättäen osan tukeen oikeutetuista vaille apua. Yhtenä alikäytön syynä on pidetty myös sosiaalihuollon ja toimeentulotuen asiakkuuden aiheuttamaa häpeää ja leimaantumista (Blomberg ym. 2016). Kela-malli ratkaisisi yhdenvertaisuuden ja oikeudellisuuden ongelmat, sillä tuen saisivat kaikki siihen oikeutetut yhtäläisin kriteerein, ilman tarpeetonta leimaantumista ja kuntamallia vähäisemmällä vaivalla. Nämä kaksi Kela-siirrolle myönteistä kehystä nostettiin esille 1980-luvun lopulta saakka etenkin asiantuntijoiden kannanotoissa: sosiaali- ja terveysministeriön (STM) työryhmämuistioissa, 1990-luvun toimeentulotukikokeilujen raporteissa ja myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen toimesta.

Kela-siirron vastustajat ovat puolestaan esittäneet siirron erityisesti *sosiaalilityö-* ja *menoautomaatti-*kehyksissä. Sosiaalilityökehys on korostanut sosiaalilityön ja toimeentulotuen välistä yhteyttä: tuen siirto Kelaan erottaisi rahan jakamisen sosiaalilityöstä ja voisi siten jättää osan apua tarvitsevista asiakkaista ilman palveluita. Sosiaalilityökehysen kääntöpuolena on toisaalta ollut näkemys, että toimeentulotuen siirto voisikin vapauttaa sosiaalilityöntekijöiden resursseja etuuskäsittelystä varsinaiseen sosiaalityöhön. Menoautomaattikehyksessä riskinä on puolestaan nähty se, että tuen helpompi hakeminen ja kaavamaisempi myöntäminen johtaisi tukimenojen hallitsemattomaan kasvuun. Taustalla on vaikuttanut myös ajatus siitä, että rahan jakamisen helpottaminen voisi kannustaa tuensaajia passiivisuuteen ja pidempiaikaiseen tukiriippuvuuteen. Kankaan ym. (2011 ja 2014) mukaan erityisesti valtiovarainministeriön edustajat ovat olleet huolissaan kustannusten noususta ja puhuneet Kela-siirrosta menoautomaattikehyksessä. Sosiaalilityökytköstä ovat puolestaan pitäneet esillä mm. työmarkkinajärjestöt, jotka äänestivät Kela-siirtoa vastaan SATA-komiteassa. Suurista puolueista vain keskusta on kannattanut siirtoa, kun taas kokoomus ja SDP ovat olleet kriittisiä, ja 1990-luvun lopulla kokeilulinja haudattiin juuri Lipposen sinipunapohjaisen hallituksen toimesta. Kankaan ym. johtopäätös oli, että vaikka Kela-siirron toteuttamiseksi oli kokeilujen perusteella paljon tietoa, sillä oli kansalaisten tuki ja sitä puolsivat vah-

vat arvoihin pohjautuvat ideakehykset, epävarmuus siirron seurauksista ja etenkin vahvojen poliittisten toimijoiden vastustus pysäyttivät toistuvasti uudistuksen etenemisen (Kangas ym. 2011 ja 2014).

Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen ensisijainen aineisto koostuu kolmentoista Kela-siirron päätöksentekoprosessissa mukana olleen henkilön haastattelusta. Haastattelulla pyrittiin saamaan käsitys poliittiseen päätökseen johtaneesta tapahtumaketjusta, vahvistamaan eri lähteistä kerättyjä tietoja ja muodostamaan kuva poliittisten toimijoiden prosessia koskevista ideoista ja käsityksistä (ks. Tansey 2007). Haastateltaviksi pyydettiin lähtökohtaisesti henkilöitä, joilla oli keskeinen asema toimeentulotukiuudistuksen päätöksentekoprosessissa. Lisäksi osaa haastatelluista lähestyttiin toisten haastateltavien antamien tietojen pohjalta. Haastateltuihin henkilöihin kuului mm. ministereitä, valtiosihteereitä, virkamiehiä ja kansanedustajia, jotka olivat uudistuksen kanssa keskeisesti tekemisissä (ks. lista haastateltavista liitteessä).

Haastattelut tehtiin kevään ja kesän 2017 aikana kasvokkain tai puhelimitse. Haastattelut olivat puolistrukturoituja. Perusrunko haastateltaville esitettävistä kysymyksistä laadittiin etukäteen, mutta osa kysymyksistä räätälöitiin kutakin haastattelua varten sen perusteella, mikä asema haastateltavalla oli politiikkaprosessissa. Kysymysrungosta saatettiin myös poiketa haastatteluiden aikana esille nousseiden asioiden edellyttäessä tarkentavia kysymyksiä. Jotta haastateltavat voisivat puhua tapahtumista luottamuksellisesti, heidän kanssaan sovitusti tässä tutkimuksessa ei ole suoria viittauksia yksittäisiin haastatteluihin. Haastatteluja ei myöskään äänitetty, vaan niistä tehtiin muistiinpanot, jotka kirjoitettiin puhtaaksi välittömästi haastattelujen jälkeen. Haastattelukierroksen jälkeen osalle haastatelluista lähetettiin tarkentavia kysymyksiä sähköpostitse. Lisäksi haastatelluille annettiin mahdollisuus nähdä tutkimuksen valmis käsikirjoitus ja esittää siihen tarkennuksia. Kaikki haastatellut suostuivat nimensä julkaisemiseen tutkimuksen yhteydessä. Haastateltujen henkilöiden lisäksi haastattelupyyntö lähetettiin seitsemälle henkilölle, jotka kieltäytyivät haastattelusta.

Ennen haastattelukierrosta tutkimusta varten kerättiin erillinen aineisto uudistusta koskevista, julkisesti saatavilla olevista politiikkadokumenteista sekä aiheeseen liittyvistä media-artikkeleista tammikuun 2013 ja maaliskuun 2015 väliseltä ajalta. Yhteensä tämä osa aineistosta käsitti noin 60 dokumenttia ja 30 artikkelia. Politiikkadokumentit koostuivat valtiopäiväasiakirjoista, politiikkaohjelmista, muistioista ja valmisteluasiakirjoista sekä asiantuntijajärjestöjen ja -työryhmien sekä hallituksen ja ministeriöiden raporteista. Media-aineisto koostettiin Helsingin Sano-

mien ja Ylen sähköisiin tietokantoihin tehdyillä hauilla, ja se käsitti pääosin toimeentulotuen siirtoa ja siihen liittyvää rakennepoliittista ohjelmaa koskevaa uutisointia. Dokumentti- ja media-aineistolla oli kolme päätarkoitusta: ensinnäkin sen avulla luotiin kokonaiskuva politiikkaprosessin etenemisestä, mikä oli tarpeellista taustatietoa haastatteluja varten; toiseksi se tarjosi tietoa siitä, miten toimeentulotuki uudistus nostettiin politiikan asialistalle ja miten toimijat kehystivät asian poliittisessa ja julkisessa keskustelussa; ja kolmanneksi se muodosti tietoperustan, johon haastateltujen kertomia asioita voitiin peilata. Saman kaltaista dokumentti- ja haastatteluaineistoa yhdistelevää menetelmää on sovellettu mm. Saaren (2009) ja Gillardin (2016) politiikka-analyyseissä.

Keskustelu Kela-siirrosta oli keskittynyt yhdenvertaisuus-, oikeudellisuus-, *sosiaalityö*- ja *menoautomaatti*-kehyskiin jo 1990-luvun alusta lähtien (Kangas ym. 2011). Haastatteluista ei rakennettu näiden teemojen ympärille, mutta kysymykset sosiaalityökytköksestä ja julkisista menoista nousivat sekä dokumentti- että haastatteluaineistossa vahvasti esiin osana argumentointia uudistuksen puolesta ja sitä vastaan. Tästä syystä aineisto ja sen analyysi jäsennettiin loppuvaiheessa näiden teemojen pohjalta.

Seuraavassa luvussa käydään läpi politiikkaprosessi, joka alkoi vuonna 2012 ja johti hallituksen päätökseen Kela-siirron toteuttamisesta 2014 ja lakimuutoksen hyväksymiseen eduskunnassa 2015. Prosessin kuvaus perustuu suurelta osin dokumenttiaineistoon. Tätä seuraava analyysi, joka puolestaan perustuu pääosin haastatteluaineistoon, on jaettu kolmeen alalukuun. Ensimmäinen alaluku kuvaa ne poikkeukselliset poliittiset olosuhteet, joissa päätökset tehtiin. Sitä seuraavat kaksi alalukua keskittyvät muutoksiin niissä ideakehyksissä, joilla muutosta oli aikaisemmin vastustettu. Kaikki raportoidut tulokset perustuvat useamman kuin yhden haastatellun antamiin tietoihin. Niissä tilanteissa, joissa haastateltavien antamat tiedot olivat ristiriidassa, tuloksia ei ole raportoitu, ellei ristiriitaa kyetty selvittämään muun aineiston perusteella.

Toimeentulotuen Kela-siirron politiikkaprosessi

Viimesijaisen toimeentuloturvan järjestäminen on Suomessa historiallisesti ollut paikallisen toimijan – aluksi seurakuntien ja sittemmin kuntien – vastuulla. Vuonna 1982 säädettyssä ja 1984 voimaan tulleessa sosiaalihuoltolaissa viimesijainen toimeentuloturva sai nimekseen toimeentulotuki, ja sitä alettiin myöntää koko maassa yhtenäisillä perusteilla. Kuitenkin heti seuraavina vuosina eri asiantuntijaryhmissä nousi esille ajatuksia toimeentulotuen osittaisesta siirtämisestä Kelan vastuulle. Vuosina 1990–1991, 1993–1994 ja 1995–1997 järjestettiin ensin Lappeenrannassa ja sitten

kymmenissä muissakin kunnissa kokeiluja, joissa toimeentulotukea saattoi hakea Kelan toimistoista. Kokeiluista saatiin pääosin hyviä kokemuksia, mutta poliittista päätöstä tuen siirrosta ei tehty, ja SDP:n ja kokoomuksen johtama Lipposen I hallitus päätti vuona 1997 olla jatkamatta paikallistason kokeiluja. Asia nousi uudelleen esille 2007–2009 toimineessa SATA-komiteassa, jonka tehtävänä oli laatia ehdotuksia sosiaaliturvan kokonaisuuden uudistamiseksi. Komitea keskusteli erilaisista siirron vaihtoehtoista ja äänesti lopulta mallista, jossa perustoimeentulotuki olisi siirretty Kelalle. Komitean enemmistö – mukaan lukien STM:n, Kelan, Kuntaliiton, keskustan ja vihreiden edustajat – oli siirron kannalla, mutta työmarkkinajärjestöjen, valtiovarainministeriön sekä kokoomuksen edustajat vastustivat sitä. Kannat erosivat niin paljon toisistaan, ettei komitea tehnyt asiasta esitystä. (Kangas ym. 2011.) Vain neljä vuotta myöhemmin kysymys nousi jälleen esiin osana kuntien tehtävien ja velvoitteiden arviointia.

Kuntien tehtävät

Kuntarakenteen kehittäminen on ollut kestoaihe 2000-luvun hallitusten asialistoilla, eikä Kataisen hallitus ollut tässä suhteessa poikkeus. Se päätti hallitusohjelmassaan toteuttaa kuntauudistuksen, jonka tavoitteena oli ”vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne”. Samalla päätettiin arvioida mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. (VNK 2011.) Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2011 kuntien tehtävien arvioinnin työryhmän, jonka toimeksiantona oli tehdä kokonaisarvio kuntien tehtävistä sekä siitä, tulisiko näitä tehtäviä vähentää tai muuttaa kuntauudistuksen yhteydessä. Työryhmän tuli tehdä ensin laaja kartoitus kuntien tehtävistä vuoden 2012 loppuun mennessä, ja toisessa vaiheessa ehdottaa, miten tehtävät ja vastuut tulisi järjestää kuntien ja valtion välillä ja mistä tehtävistä voitaisiin luopua kokonaan. (VM 2011.)

Valtiovarainministeriö nimesi ylijohtaja Silja Hiironniemen selvityshenkilöksi laatimaan kartoitusta kuntien tehtävistä. Tarvittava tieto kerättiin ministeriöille tehdyn kyselyn sekä kuntien erillisessä yhteydessä antamien kuntien tehtävien kehittämistä koskevien lausuntojen pohjalta. Tammikuussa 2013 valmistuneessa selvityksessä selvityshenkilö totesi, että STM oli vastauksessaan viitannut toimeentulotuen mahdolliseen siirtoon Kelalle, ja tätä oli ehdotettu myös useiden kuntien lausunnoissa. Hiironniemi katsoi, että työnjakoa toimeentulotuen myöntämisen ja maksamisen osalta oli tarve selvittää. Kaikkiaan kunnilla laskettiin olleen 535 lakisääteistä tehtävää ja lähes tuhat niihin liittyvää velvoitetta. (Hiironniemi 2013.) Kuntien tehtävien arvioinnin työryhmä piti määrää suurena kuntien resursseihin nähden, ja se asettikin pian virkamiehistä koostuneen

alatyöryhmän laatimaan esitystä kuntien velvoitteiden vähentämiseksi. Prosessi sai lisäpontta kehysriihessä 2013, jolloin Kataisen hallitus päätti – kuntien tehtävien arviointi -työryhmän esityksestä – että kuntien velvoitteita tulisi vähentää kaikkiaan miljardilla eurolla vuoden 2017 tasolla. Tätä varten vuosina 2014–2017 toteutettaisiin toimintaohjelma, jonka laatimiseksi ministeriöiden tuli valmistella ministeriökohtaiset toimintaohjelmat kunkin hallinnonalan velvoitteiden vähentämisestä lokakuun 2013 loppuun mennessä. (Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä 2014, 17–19.)

Rakennepoliittinen ohjelma

Suomi toipui vuoden 2008 talouskriisistä hitaasti, ja Kataisen hallitusta painoivat korkeana pysytellyt työttömyys, supistuva talous sekä kasvava julkinen velka. Tässä tilanteessa hallitus ilmoitti elokuussa 2013 käynnistävänsä rakennepoliittisen ohjelman. Ohjelma sisälsi joukon lyhyen ja pidemmän aikavälin rakenteellisia uudistuksia, joiden tarkoituksena oli vahvistaa talouskasvun edellytyksiä. Kestävyysvajeen umpeen kuomiseksi hallitus päätti myös julkisten menojen merkittävästä pienentämisestä. Kuntien osalta julkista taloutta tasapainotettaisiin peräti kahdella miljardilla eurolla: miljardi säästettäisiin kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä, ja toinen miljardi saavutettaisiin ”verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla”. (VNK 2013a.) Näin kysymys kuntien vastuista laajeni koskemaan velvoitteiden lisäksi myös kuntien tehtäviä, ja se kytkeytyi osaksi laajempaa rakennepoliittista ohjelmaa.

Kuntien tehtävien arvioinnin alatyöryhmä pyysi ministeriöitä toimittamaan ehdotuksensa kunkin toimialan tehtävien vähentämisestä syyskuun 2013 loppuun mennessä. Ministeriöillä oli kuitenkin suuria hankaluuksia tehtävän toteuttamisessa, ja niiden ehdottamat toimenpiteet kattoivat yhteensä vain murto-osan miljardin euron säästötavoitteesta (Helsingin Sanomat 3.10.2013). STM:n ehdotuksessa todettiin suuren enemmistön hallinnonalan tehtävistä olevan sellaisia, joiden poistaminen joko oli mahdotonta tai vähintäänkin haitallista kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. STM:n ehdotus sisälsi vain muutamia poistettavissa olevia tehtäviä, ja toimeentulotuki ei ollut niiden joukossa. (STM 2013a.)

Talouspoliittinen ministerivaliokunta oli tyytymätön ministeriöiden esityksiin, ja käsiteltyään niitä kokouksessaan 16.10.2013 se valtuutti valtiovarainministeriön (VM) pyytämään ministeriöiltä ehdotuksia toistamiseen. Tällä kertaa jokaiselle ministeriölle kuitenkin jyvitetiin säästötavoitteesta oma osuutensa, joka vastasi kunkin hallinnonalan osuutta kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoista. Suurimpana ministeriönä STM:n alaisista tehtävistä odotettiin kertyvän kaikkiaan 545 miljoonaa euroa eli

yli puolet kokonaistavoitteesta. Ministeriöiden tuli tehdä täydentävät ehdotukset nopeasti, jo 28.10.2013 mennessä. (VM 2013a.)

STM toimitti toimintaohjelman täydennyksen VM:lle 25.10.2013. Se toi ministeriön esityksen huomattavasti aikaisempaa lähemmäs sille asetettua säästötavoitetta. Kustannusvaikutuksiltaan merkittävimmäksi toimenpiteeksi arvioitiin laitoshoidon osuuden vähentäminen palvelurakenteessa, minkä oli määrä vähentää toimintamenojen kasvua yli 330 miljoonalla eurolla. Tässä täydentävässä esityksessä myös toimeentulotuen asema nousi esiin: nyt STM esitti toimeentulotuen perusosan laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelan tehtäväksi. Siirron arvioitiin pienentävän julkisia menoja, sillä Kela suoriutuisi tehtävästä pienemmillä henkilöstöresursseilla. Mahdollisen alikäytön vähenemisen kustannusvaikutuksia ei tässä yhteydessä arvioitu. (STM 2013b.)

Kuntien tehtävien vähentämisen valmistelu jatkui osana rakennepoliittista ohjelmaa, jota koordinoi valtiosihteeri Martti Hetemäen johtama johtoryhmä. Tässä vaiheessa oli vielä epäselvää, olisiko toimeentulotuen siirto toteutettavissa suoraan vai tulisiko asiassa edetä kokeilujen pohjalta. VM oli jo elokuussa 2013 aloittanut hankkeen, jossa valmisteltiin kuntien velvoitteiden vähentämistä koskevia kokeiluja. Hankkeessa suunniteltiin myös kokeiluja kuntien ja Kelan yhteistyöstä toimeentulotuen maksatuksessa. Vantaalla tällainen kokeilu oli käynnistetty jo kesällä 2013 (Laatu ym. 2015), ja saman mallin katsottiin olevan laajennettavissa, mahdollisesti Vantaan kokeilua laajemmassa muodossa, muihin kokeilukuntiin. (VM 2013b.)

Hetemäen johtoryhmä teki esityksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta marraskuun lopulla 2013. Toimeentulotuen Kela-siirto oli edelleen mukana asialistalla. Johtoryhmä toisti muistiossaan STM:n arvion siirron aiheuttamasta säästöstä, mutta samalla se totesi mahdollisen alikäytön vähenemisen voivan myös lisätä kustannuksia. Asian todettiin edellyttävän jatkoselvityksiä, ja yhtenä vaihtoehtona oli asian sisällyttäminen 2014 käynnistettäviin kuntakokeiluihin. (Rakennepoliittinen ohjelma, valmistelun johtoryhmä 2013.) Kataisen hallitus käsitteli esitykset nopeasti, ja 29.11.2013 se julkisti päätöksensä rakennepoliittisen ohjelman toteuttamisesta. Toimeentulotuen osalta se päätti seuraavaa:

”Hallitus arvioi toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle maaliskuun 2014 kehysriiheen mennessä. Hallitus sitoutuu kuntien ja Kelan toimeentulotukiyhteistyöhön vähintään kuntakokeilujen kautta.” (VNK 2013b.)

Arvioinnista päätökseen

Toimeentulotuen siirron arviointia varten STM nimitti asiantuntijaryhmän, jonka puheenjohtajaksi nimettiin johtaja Kari Ilmonen (STM). Työryhmä päätti lähestyä kysymystä pelkkää laskennan ja maksatuksen siirtoa laajemmasta näkökulmasta, ja se hahmotteli neljä erilaista mallia toimeentulotuen järjestämisen vaihtoehtoista. Pisimmälle viedyssä mallissa arvioitiin koko perustoimeentulotuen vastuun siirtämistä Kelalle, jolloin kuntiin jäisivät vain ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki. Tämän katsottiin lisäävän yhdenvertaisuutta, tehostavan henkilöstöressurssien käyttöä ja helpottavan tuen hakemista, joskin vaarana olisi myös sosiaalityön kytköksen heikentyminen. Ryhmä ei ottanut suoraan kantaa minkään vaihtoehdon puolesta, eikä se annetussa ajassa kyennyt arvioimaan niiden kokonaiskustannusvaikutuksia. Se kuitenkin arvioi mahdollisesta Kela-siirrosta aiheutuvan tuen alikäytön vähenemisen voivan lisätä julkisen talouden menoja enimmillään jopa 300 miljoonalla eurolla. (STM 2014a.)

Hallitus teki ratkaisevat päätökset kevään 2014 kehysriihessä vain alle kaksi viikkoa asiantuntijaryhmän työn valmistumisen jälkeen. Kustannuksia ja alikäyttöä koskevasta epävarmuudesta huolimatta perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus päätettiin – osana rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa sekä julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2015–2018 – siirtää Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alusta. (VNK 2014; VM 2014.) Päätöksen myötä myös käynnissä olleet suunnitelmat kuntien ja Kelan toimeentulotukiyhteistyön sisällyttämisestä rakennepoliittisen ohjelman kuntakokeiluihin jäivät sikseen.

Hallituksen esitys valmisteltiin nopeasti, ja se annettiin eduskunnalle tammikuussa 2015 (HE 358/2014). Vasta tässä vaiheessa kirjaus pelkän laskennan ja maksatuksen siirtämisestä tarkentui koskemaan myös perustoimeentulotuen myöntämistä, eli tehtävä siirrettäisiin kunnilta Kelalle kokonaisuudessaan. Lisäksi uutena asiana perustoimeentulotukeen sisällytettäisiin joitakin sellaisia täydentävänä toimeentulotukena aikaisemmin huomioituja menoja, jotka olivat usein toistuvia ja edellyttivät vähäistä harkintaa. Näin tuen täydentämiselle kunnan sosiaalipalveluissa jäisi vähemmän tarvetta. Esityksessä nostettiin esiin kuntapohjaisen järjestelmän ongelmakohtia: näitä olivat ongelmat toimeentulotuen asiakkaiden yhdenvertaisessa kohtelussa, Kelan maksamien etuuksien ja toimeentulotuen aiheuttama kaksinkertainen hallintotyö, asioinnin vaikeaselkoisuus asiakkaan näkökulmasta ja asiointi kahdella luukulla sekä järjestelmän monimutkaisuuden tai leimautumisen pelon aiheuttama alikäyttö. Lisäksi toimeentulotuen asiakasmäärien kasvu oli aiheuttanut haasteita sosiaalityön järjestämisessä, ja sosiaalityöntekijöillä ja -ohjaajilla kului paljon aikaa ”rutiininomaisten toimeentulotukiasioiden hoitamiseen”. Tuen siirtämi-

nen Kelaan vastaavasti helpottaisi asiointia, kun Kelan maksamat etuudet ja perustoimeentulotuen saisi yhdeltä luukulta; asiointi Kelassa olisi vähemmän leimaavaa kuin asiointi sosiaalitoimistossa; asiakkaat saisivat koko maassa aikaisempaa yhdenvertaisempaa kohtelua; hakemusten käsittely nopeutuisi; tuen alikäyttö vähenisi ja ihmiset saisivat paremmin ja helpommin etuutta, joihin heillä on lain suoma oikeus; etuuksien hallinto kevenisi; ja kuntien sosiaalityöntekijöiltä vapautuisi aikaa ja resursseja muulle sosiaalityölle. (HE 358/2014.) Näin ollen uudistuksen perustelut eivät juuri eronneet niistä, joita oli esitetty sen puolesta edellisten 25 vuoden aikana (Kangas ym. 2011). Toimeentulotuen kytköksestä sosiaalityöhön todettiin, että esityksessä oli pyritty luomaan Kelan ja kuntien välille yhteistyörakenteita, joiden avulla voitaisiin turvata se, että Kelassakin tunnistettaisiin asiakkaan sosiaalityön tarve ja siihen reagoitaisiin ajoissa. Esitys hyväksyttiin eduskunnassa yksimielisesti ja melko vähäisellä keskustelulla maaliskuussa 2015.

Mikä mahdollisti uudistuksen toteutumisen?

Seuraavissa alaluvuissa analysoidaan toimeentulotuki uudistuksen syitä ja taustalla vaikuttaneita tekijöitä. Alaluvut perustuvat enimmäkseen haastatteluaineistoon, mutta osin myös dokumenttiaineistoon, johon on viitattu asianomaisissa kohdissa.

Rakennepoliittinen ohjelma kriittisenä käännekohtana

Sosiaalipoliittikkaa uudistetaan usein lyhyiden murroskausien kautta. Joskus yhteiskunnallinen, taloudellinen ja poliittinen tilanne, institutionaalinen rakenne ja uudistusehdotukset tukevat toisiaan tavalla, joka mahdollistaa lyhyen hetken ajan aikaisemmin epätodennäköisten uudistusten etenemisen. (Saari 2009.) Kataisen hallituksen käynnistämä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen ja tämän prosessin kytkeminen rakennepoliittiseen ohjelmaan auttoi synnyttämään olosuhteet, joissa toimeentulotuen Kela-siirto saatettiin jälleen nostaa politiikan asialistalle. Lähes kaikki haastatellut korostivat nimenomaan rakennepoliittisen ohjelman merkitystä, jonka sanottiin kohonneen toisen hallitusohjelman tai peräti raamatun asemaan. Ohjelman oli tarkoitus kääntää taantumasta kärsineen maan talous kasvu-uralle, kuroa kestävyysvajetta umpeen, hidastaa julkisen velan kasvua ja osoittaa kritiikin kohteena olleen hallituksen kykenevän merkittäviin poliittisiin päätöksiin. Toisaalta kuntarakenteen uudistaminen oli osoittautunut odotettua haastavammaksi, mikä lisäsi hallituksen

tarvetta onnistua kuntien tehtävien vähentämisessä. Nämä tekijät lisäsivät painetta, jonka alaisena ministeriöt tekivät ehdotuksia kuntien tehtävien vähentämisestä.

Kela oli kannattanut toimeentulotuen siirtoa jo 1990-luvun kokeilujen aikana, ja se toimi nytkin aktiivisesti siirron toteutumisen puolesta. Myös Kuntaliitto toivoi perustoimeentulotuen täysimääräistä siirtoa Kelalle siten, että asiasta tehtäisiin periaatepäätös ja valmistelu aloitettaisiin osana rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyviä Kela-kunta-kokeiluhankkeita. (STM 2014a.) Kuntaliitto toivoi samalla myös perustoimeentulotuen rahoituksen siirtyvän kokonaisuudessaan valtion vastuulle.

Sosiaali- ja terveysministeriössä asiasta oli kuitenkin erilaisia näkemyksiä. Kela-siirron ensinnäkin pelättiin vaarantavan toimeentulotuen kytköksen sosiaalityöhön, ja toiseksi oli epäselvää, missä määrin pelkkä tehtävän siirto kunnilta valtiolle edistäisi hallituksen perimmäistä tavoitetta julkisen talouden tasapainottamisesta. Siirrosta kyllä keskusteltiin, mutta maininnat siitä jätettiin pois, kun STM teki ensimmäisen ehdotuksensa kuntien vähennettävistä tehtävistä syyskuun 2013 lopussa (STM 2013a). Taluspoliittisen ministeriryhmän uusi pyyntö, jossa STM:ltä odotettiin yli puolen miljardin euron säästöehdotusta, lisäsi kuitenkin painetta merkittävästi. Useat haastateltavat totesivat esillä olleen useita erilaisia vaihtoehtoja, mutta niiden taloudellisia vaikutuksia oli usein erittäin vaikea arvioida vaaditun aikataulun puitteissa. Lisäksi monilla niistä ei olisi vaadittuja välittömiä budjettitason vaikutuksia. Ministeriön kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee kritisoi hallituksen menettelyä sekä STM:n ehdotuksen lähetteessä että hiukan myöhemmin julkisuudessa todeten, että yksittäisten pykälien ja tehtävien tarkastelun sijaan säästöjä olisi tehokkaampaa etsiä suuremmista, useita hallinnonaloja käsittävistä kokonaisuuksista. Hän katsoi suuren osan ministeriön hallinnonalan tehtävistä turvaavan ihmisten perusoikeuksia ja yhdenvertaisuutta: 1990-luvun kaltainen kaavamainen palvelujen leikkaaminen johtaisi vain suurempiin julkisen talouden kustannuksiin. (STM 2013a; Helsingin Sanomat 25.10.2013.)

Vaikeassa tilanteessa uhkana kuitenkin oli, että mikäli STM ei kykenisi laatimaan riittävän kattavaa ehdotusta vähennettävistä tehtävistä, VM tekisi työn sen puolesta. Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen viittasi tähän mahdollisuuteen myös julkisesti lokakuun lopulla (Helsingin Sanomat 25.10.2013). Kasvavan paineen alla toimeentulotuen siirto Kelaan näytti STM:ssä suotuisammalta ratkaisulta kuin monet vaihtoehdot, joihin olisi voinut sisältyä palvelujen tai etuuksien leikkauksia. Haastattelujen perusteella ministeriössä ja hallituksessa tiedettiin kyllä, että siirto ei tuen alikäytön vähenemisen myötä välttämättä tuottaisi suoria säästöjä. Alikäytön vähenemisestä ei kuitenkaan ollut käytettävissä kunnollisia arvioita:

STM:n ehdotuksessa tuen siirron kustannusvaikutuksista huomioitiinkin ainoastaan henkilöstötarpeen pieneminen, ja näin sen voitiin esittää tuottavan julkiselle taloudelle 52,5 miljoonan euron säästön, mikä kattaisi liki kymmenesosan ministeriön kokonaistavoitteesta. (STM 2013b.) Poliitisten päätösten tekemisellä oli niin kiire, että myöskään STM:n alainen asiantuntijaryhmä ei kyennyt tekemään siirron kokonaiskustannuksista juuri minkäänlaisia arvioita (STM 2014a).

Ominaista Kela-siirron kiireiselle käsittelylle oli, että sen kustannusarviot vaihtelivat prosessin aikana huomattavasti. Kun päätös lopulta tehtiin kevään 2014 kehysriihessä, tuen alikäytön väheneminen oli jo huomioitu, mutta siirron odotettiin edelleen tasapainottavan julkista taloutta 18 miljoonalla eurolla (VNK 2014). Arviointia jatkettiin lain valmistelun aikana syksyllä 2014, ja hallituksen esityksessä odotus säästöistä kääntyi-kin pääläelleen: alikäytön vähenemisen myötä Kela-siirto todennäköisesti lisäisikin julkisia menoja ainakin 40 miljoonalla eurolla. Tässä vaiheessa esitys herätti vastustusta sekä VM:ssä että Kuntaliitossa. Kuntaliitto piti uuttakin kustannusarviota liian optimistisena ja argumentoi edelleen sen puolesta, että koko perustoimeentulotuen rahoitus tulisi siirtää valtiolle. Se katsoi, että laki tuli palauttaa uudelleen valmisteluun ja toteuttaa siirto kuntakokeilujen kautta ja osana perusteellisemmin harkittua toimeentulotuen kokonaisuudistusta. (StVP 96/2014.) Poliittinen päätös asiasta oli kuitenkin tehty jo paljon ennen kustannusvaikutusten tarkentumista, eikä hallituspuolueilla ollut halua vaarantaa laajempaa politiikkaohjelmaa, johon Kela-siirto oli kytketty.

Haastatteluissa nousi esille myös muita vaikutuksia, joita poikkeuksellisilla poliittisilla olosuhteilla oli päätöksen tekemiseen. Ensinnäkin kysymys toimeentulotuesta oli lopulta vain pieni osa rakennepoliittisen ohjelman kokonaisuutta, jonka odotetut vaikutukset liikkuivat miljardeissa euroissa. Lisäksi hallitusta ja varsinkin STM:ää työllisti sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus, joka oli samaan aikaan valmisteilla. Niin hallituksen, opposition kuin lehdistönkin huomio oli kiinnittyneenä suurempiin ja kiistanalaisempiin asioihin, ja toimeentulotuen kysymys jäi osin niiden varjoon. Myöskään STM:n ehdotuksissa kuntien tehtävien vähentämisestä suurin huomio ei kiinnittynyt Kela-siirtoon vaan laitoshoidon osuuden vähentämiseen, jossa oli kyse moninkertaisista säästöistä. Tältä osin Kela-siirto jäi julkisuudessa ja päätöksenteossa merkittävyyteensä nähden melko vähäiselle huomiolle.

Toiseksi työmarkkinajärjestöjen rooli oli nyt erilainen kuin SATA-komiteassa, jossa ne yksimielisesti vastustivat toimeentulotuen siirtoa. SATA-komitean jäsenenä niiden edustajat pystyivät vaikuttamaan koko komitean laajaan asialistaan, mutta rakennepoliittisessa ohjelmassa ne osal-

listuivat vain niitä itseään koskevien toimenpiteiden valmisteluun, joihin toimeentulotuki ei sisältynyt (VNK 2013a). Keskusjärjestöt eivät nyt ottaneet Kela-siirtoon kantaa julkisesti – semminkin kun päähallituspuolueet kokoomus ja SDP osoittautuivat siirrolle myötämielisiksi – mutta vaikka ne olisivat olleet vastustavalla kannalla, ne eivät tällä kertaa olleet sellaisessa asemassa, että ne olisivat voineet suoraan estää siirron toteutumisen.

Kolmanneksi poliittiset olosuhteet vaikuttivat siihen, miten asia käsiteltiin kokouksessa ja SDP:ssä. Kela-siirron sisällyttäminen STM:n ehdotukseen kuntien tehtävien vähentämisestä syksyllä 2013 oli merkittävä askel uudistuksen toteutumiselle. Tämä edellytti hyväksyntää molemmilta ministeriön ministereiltä, mutta päähallituspuolueiden eduskuntaryhmissä ei vielä tässä vaiheessa ollut muodostettu kantoja asiaan. Rakennepoliittisen ohjelman käsittelyssä myös puolueiden puheenjohtajat päätyivät tukemaan STM:n esitystä. Vaikka Kela-siirto herätti molempien puolueiden piirissä myös vastustusta, sen torjuminen eduskuntaryhmissä olisi edellyttänyt kansanedustajilta valmiutta nousta puolueidensa johtoa ja ministereitä vastaan, mahdollisesti samalla vaarantaen muut rakennepoliittisen ohjelman osat. On todennäköistä, että tämä vähensi mahdollisia kriittisiä ääniä eduskunnassa. Kumpikin eduskuntaryhmä hyväksyi siirron lopulta ilman äänestystä.

Rakennepoliittinen ohjelma voitaisiin perustellusti hahmottaa kriittisenä käännekohtana, jonka toimeentulotuen institutionaaliselle rakenteelle aiheuttama ulkoinen paine mahdollisti Kela-siirron toteutumisen. Ohjelma ensinnäkin synnytti olosuhteet, jossa siirto saatettiin nostaa uudelleen politiikan asialistalle. Ohjelman vahva linjaus menojen pienentämisestä ja tehtävien vähentämisestä myös rajoitti merkittävästi päättäjien sosiaalipoliittista liikkumavaraa ensisijaisten etuuksien tasoon ja pitkäaikaisiin toimeentulotukiasiakkuuksiin liittyvien ongelmien osalta. Lisäksi ohjelman kireän aikataulun ansiosta päätökset täytyi tehdä nopeasti ja puutteellisen tiedon varassa, erityisesti koskien siirron vaikutuksia alikäyttöön, henkilöstötarpeeseen ja näiden myötä kustannuksiin. Kun ohjelman painopisteenä oli julkisten menojen vähentäminen, on epätodennäköistä, että Kela-siirto olisi päätynyt sen osaksi, mikäli vaikutuksista olisi ollut tuolloin käytettävissä sama tieto kuin lain valmistelun jälkeen keväällä 2015. Pelkkä kriittinen käännekohta ei kuitenkaan riitä selittämään sitä, mikä sai uudistusta aikaisemmin vastustaneet kokoomuksen ja SDP:n kääntymään sen kannalle: tämä edellyttää tarkastelun ulottamista politiikan ideoiden ja kehysten pidemmän aikavälin muutoksiin.

Kytkös sosiaalityöhön

Huoli toimeentulotuen ja sosiaalityön yhteydestä on ollut vuosikymmenten ajan keskeisimpiä argumentteja, joilla on vastustettu tuen siirtoa Kelan vastuulle (Kangas ym. 2011). Myös SATA-komiteassa työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajat olivat vastustaneet siirtoa toteamalla, että se johtaisi ”tehokkaan sosiaalityön edellytysten heikentymiseen toimeentuloetuuden ja sosiaalipalvelujen eriytymisen seurauksena” (STM 2009). Toimeentulotuen institutionaalinen rakenne oli kuitenkin alkanut muuttua jo 1990-luvun lopulta alkaen. Tukea hakevien asiakkaiden määrä säilyi 1990-luvun laman jälkeenkin suhteellisen suurena, ja monet asiakkaista täydensivät toimeentulotuella ensisijaisia sosiaaliturvaetuuksia, joiden taso oli riittämätön päivittäisiin menoihin. Koska toimeentulotuki korvaa asumismenoja kattavammin kuin asumistuki, varsinkin suurissa kaupungeissa vuokralla asuvat ja perusturvan varassa olevat ovat yleensä oikeutettuja myös toimeentulotukeen. Vaikka toimeentulotuki oli alun perin tarkoitettu viimesijaiseksi avuksi tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin, käytännössä siitä tuli pikkuhiljaa lähes pysyvä osa monen kotitalouden perusturvaa. (Kauppinen ym. 2013; Kuivalainen 2013.) Kun tuen siirto Kelaan jäi 1990-luvun kokeiluista huolimatta toteutumatta, kunnissa alettiin pohtia omia ratkaisuja, joilla voitaisiin vastata kasvaneisiin asiakasmääriin. Monissa kunnissa toimintaa rationalisoitiin siirtämällä etenkin tuen normitetun osan käsittelytyötä etuuskäsittelijöille, joilla ei ollut sosiaalityöntekijän pätevyyttä. Varsinkin suurissa kaupungeissa tuen saattoi yhä useammin hakea myös kirjallisesti, tapaamatta sen enempää sosiaalityöntekijää kuin etuuskäsittelijääkään. (Saikku ja Kuivalainen 2013.) Tätä kehitystä todennäköisesti nopeutti myös paheneva pula sosiaalityöntekijöistä (Blomgren ja Kivipelto 2012).

Kuntien toimenpiteistä huolimatta toimeentulotuen käsittelyajat venyivät monin paikoin pitkiksi. Käsittelyaikojen katsottiin lopulta olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, joka takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Eduskunnan oikeusasiamies antoi asiasta kunnille myös useita huomautuksia. Kun toimeentulotukilaissa oli aikaisemmin säädetty, että tukiasiat piti käsitellä ”viivytyksettä”, Matti Vanhasen II hallitus kirjasi lakiin sitovan seitsemän arkipäivän määräajan tukiasioiden käsittelylle. (HE 119/2007.) Lakimuutos tuli voimaan vuonna 2008, samoihin aikoihin, kun uusi talouskriisi sysäsi pitkään loivassa laskussa olleet asiakasmäärät jälleen kasvuun. Yhtäältä käsittelyaika-ajan ja toisaalta lisääntyneiden asiakkuuksien synnyttämässä paineessa kunnat lisäsivät kirjallisen etuuskäsittelyn osuutta toimeentulotukityössä entisestään. Kuntaliiton vuonna 2013 toteuttamassa kyselyssä ilmeni, että suuri enemmistö kaikista toimeentulotuki-

hakemuksista käsiteltiin kirjallisen tai sähköisen hakemuksen perusteella (Vogt ja Sjöholm 2014). Lisäksi oli odotettavissa, että etuuskäsittelyä tul-taisiin edelleen tehostamaan sähköistä asiointia lisäämällä. (Saikku ja Kui-valainen 2013.)

Kun Kataisen hallitus kiinnitti huomionsa kuntien tehtäviin ja velvoit-teisiin, edellä kuvatut muutokset – ja niistä hiljattain kerätty tieto – tuli-vat myös päätöksentekijöiden tietoon. Kirjallisen käsittelyn yleistyminen oli toki ollut pitkä prosessi, ja se oli yksi perusteista, joilla Kela-siirtoa oli puolustettu jo SATA-komiteassa (STM 2009). Nyt sen osuus kuitenkin oli ylittänyt rajan, jossa käsitys koko toimeentulotuen sisällöstä muuttui. Uudessa vallitsevassa diskurssissa nähtiin, että oikeus toimeentulotuen normitettuun osaan määräytyi käytännössä mekaanisen laskutoimituksen perusteella, jonka toimittivat sosiaalityöntekijöiden sijasta etuuskäsitte-lijät, vieläpä useimmiten asiakasta tapaamatta. Lähes kaikki haastatellut henkilöt pitivät tätä näkemystä keskeisenä argumenttina, joka vei uskot-tavuutta vanhalta sosiaalityökehykseltä, jolla siirtoa oli pitkään vastustet-tu. Kunnat toivat tämän näkemyksen esiin oma-aloitteisesti syksyllä 2013 kuntien tehtävien kartoituksen yhteydessä, ja myös Kela korosti näkemys-tä tuesta ensisijaisesti laskennallisena etuutena. Argumenttia vahvistivat useat kyselytulokset, joita julkistettiin alkuvuodesta 2014 juuri ennen ke-vään kehysriihtä, jossa hallituksen oli määrä linjata Kela-siirrosta. Niin kansalaisille (Niemelä 2014), tukiasiakkaiden oikeusturvasta vastaaville viranomaisille (Laatu 2014) kuin toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön johtaville viranhaltijoille (Vogt ja Sjöholm 2014) osoitettujen kyselyiden raportoinneissa toistui samankaltainen viesti: toimeentulotuen myöntämi-sen yhteys sosiaalityöhön oli muuttunut satunnaiseksi ja löyhäksi.

Erityisen merkittävä muutos tapahtui sosiaalialan ammattijärjestö Talentian asennoitumisessa: kun kuusi vuotta aikaisemmin järjestö oli jäsenilleen tekemän kyselyn (Ristimäki 2008) perusteella päättänyt vas-tustamaan Kela-siirtoa, vuoden 2014 alun uudessa kyselyssä voitiin tode-ta sen kannatuksen lähes kaksinkertaistuneen. Enemmistö vastanneista odotti siirron parantavan mahdollisuuksia suunnitelmallisen asiakastyön tarpeessa olevien auttamiseen. (Mäkinen 2014a.) Järjestön mukaan tulos kertoi myös siitä, etteivät sosiaalityöntekijät nähneet Kela-siirrolla enää olevan suurta vaikutusta heidän päivittäiseen asiakastyöhönsä. Vastaavas-ti näkemys, että toimeentulotuen hakeminen kunnan sosiaalitoimistosta turvaisi pääsyn palveluiden piiriin, oli tulkinnan mukaan vanhentunut. (Mäkinen 2014b; Talentia 2014.) Sama argumentti asiakaskontaktien vä-henemisestä toistui myös poliittisen päätöksen jälkeen STM:n viestinnässä (STM 2014b) sekä sittemmin asian eduskuntakäsittelyssä (PTK 144/2014).

Tapahtuneista muutoksista huolimatta tiedossa oli, että tuen ja palveluiden kytköksen heikentyminen kosketti pääosin sellaisia pitkäaikaisia toimeentulotuen asiakkaita, joiden taloudellinen tilanne oli suhteellisen vakaa. Yhteys palveluihin oli säilynyt vahvempana pienemmissä kunnissa, joissa myös Kela-siirron kannatus oli selvästi vähäisempää. Suurin osa kunnista pyrki edelleen tapaamaan nuoria ja ensi kertaa tukea hakevia asiakkaita kasvotusten ja arvioimaan heidän palvelutarpeensa yksilöllisesti, vaikka asiakkuuksien pitkittyessä tapaamisia vähennettiin. (Vogt ja Sjöholm 2014.) Kunnissa oli myös käytössä erilaisia menetelmiä, joilla etuuskäsittelyn asiakkaiden palvelutarpeita pyrittiin tunnistamaan ja ohjaamaan heitä tarvittaessa palveluiden piiriin (Karjalainen 2016). Kevään 2014 sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2014) peräti 69 prosenttia kuntien sosiaali- ja terveysjohtajista katsoi, että tuen siirto Kelaan jättäisi osan asiakkaista vaille tarvitsemaansa sosiaalityön tukea. Saman huolen oli vahvasti nostonut esiin myös STM, kun se ehdotti siirtoa ensi kertaa syksyllä 2013 (STM 2013b).

Vaikka käsitys toimeentulotuen asemasta olikin keskeisiltä osin muuttunut, haastattelujen perusteella huoli sosiaalityökytköksestä oli edelleen vahva myös päättäjien keskuudessa. Molemmat STM:n ministerit – peruspalveluministeri Susanna Huovinen ja sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko – olivat aikaisemmin vastustaneet Kela-siirtoa, osaltaan juuri palvelukytköksen vaarantumisen vuoksi. (Yleisradio 17.7.2008; Iltalehti 27.2.2014.) Kokoomuksen ja SDP:n edustajat ja ministerit eivät olleet nytkään halukkaita kannattamaan siirtoa, jollei yhteyttä palveluihin pystytäisi tavalla tai toisella säilyttämään. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin tekijöitä, jotka lievensivät päättäjien huolia. Kun tieto sekä ensisijaisista etuuksista että toimeentulotuesta olisi koottuna samaan paikkaan, Kela pystyisi arvioimaan asiakkaiden tilanteita kokonaisvaltaisemmin ja heidän asuinkunnistaan riippumatta. Kelassa voitaisiin lisäksi kehittää eräänlaisia hälytysjärjestelmiä, jotka tiettyjen kriteerien täytyessä automaattisesti tunnistaisivat sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita, jotka voitaisiin ohjata edelleen palveluiden piiriin. Lisäksi kokoomus ja SDP edellyttivät, että palvelukytköksen säilyttämiseksi toimeentulotukilakiin kirjattaisiin keinot, joilla Kela ja kunnat veloitettaisiin tekemään yhteistyötä ja asiakkaiden ja heidän tietojensa siirtyminen hoituisi tarkoituksenmukaisella tavalla. Vaikka poliittista päätöstä tehtäessä ei ollut täysin selvää, miten nämä tavoitteet toteutettaisiin yksityiskohtien tasolla, päättäjät uskoivat, että lainvalmistelun ja lopulta lain soveltamisen aikana toimivat menetelmät palvelukytköksen säilyttämiseksi löydetäisiin.

Lopulta sosiaalityökytköksen problematiikassa oli kyse siitä, nähtiinkö toimeentulotuki ennemmin osana sosiaalihuoltoa, kuten toimeentulo-

tukilaissa varsin yksiselitteisesti edelleen todetaan, vai yhtenä perusturvaetuutena muiden joukossa. 1990-luvulla alkanut ja vuoden 2008 käsittelyaikauudistuksen kiihdyttämä kehitys, jossa kirjallisesta etuuskäsittelystä tuli vallitseva käytäntö, vaikutti ratkaisevasti mielikuviin. Kuntien, asiantuntijoiden ja sosiaalityöntekijöiden diskurssit tukivat uutta käsitystä, jossa perustoimeentulotuki nähtiin ensisijaisesti mekaanisena laskutoimituksena, jolla ei ollut enää juurikaan tekemistä sosiaalityön kanssa. Tämä puolestaan heikensi olennaisesti vanhan sosiaalityökehyksen uskottavuutta argumenttina Kela-siirtoa vastaan. Vaikka päättäjillä oli huoli joidenkin asiakkaiden jäämisestä uudistuksen väliinputoajiksi, pahimmat uhat uskottiin selvitettävän Kelan tietojärjestelmien mahdollistamalla ohjauksella sekä Kelan ja kuntien toimivalla yhteistyöllä. Uudistuksella voitaisiin näin ollen parantaa tuen saatavuutta – vanhan *oikeudellisuuskehyksen* (Kangas ym. 2011) hengessä – niin, ettei palveluita tarvitsevien asiakkaiden yhteys sosiaalityöhön olennaisesti heikentyisi.

Kela menoautomaattina

Jo 1990-luvulla toimeentulotuen siirron vastustajat torjuivat kuntakokielujen hyvät tulokset väittämällä tuen paremman saatavuuden väistämättä johtavan toimeentulotukimenojen kasvuun. Kyse ei ollut pelkästään rahasta, vaan taustalla häilyi myös ajatus siitä, että kun kyse on viimesijaisesta tuesta, sen hakemisen pitäisikin olla jossain määrin hankalaa. (Kangas ym. 2011.) Vielä viime vuosinakin rahan jakamisen helpottaminen on joillakin tahoilla nähty askeleena kohti kansalaispalkkaa, joka heikentäisi ihmisten työmoraalia ja halukkuutta ottaa vastuuta omasta elämästään (Laatu ym. 2015, 16). Haastatteluissa ilmeni, että siirron noustua uudelleen agendalle huolet Kelan muuttumisesta menoautomaatiksi nousivat jälleen keskusteluun molemmissa päähallituspuolueissa. Pelkona oli, että Kela alkaisi informoida ensisijaisia etuuksia hakevia asiakkaitaan heidän mahdollisesta oikeudestaan toimeentulotukeen tai että se ryhtyisi peräti maksamaan sitä automaattisesti. Vastaavista malleista oli keskusteltu jo SATA-komitean aikaan.

Tässä valossa Kela-siirron toteutuminen osana politiikkaohjelmaa, jonka perimmäinen tarkoitus oli julkisten menojen hillitseminen, näyttää jonkinlaiselta paradoksilta. Vaikka rakennepoliittista ohjelmaa laadittaessa toimeentulotuesta oli aikaisempaa enemmän tutkimustietoa saatavilla, arviot siirron kustannusvaikutuksista olivat edelleenkin epävarmoja. Haastattelujen perusteella päättäjät olivat kuitenkin täysin tietoisia siitä, että Kela-siirto voisi johtaa tukimenojen kasvuun.

Haastatteluissa nousi esiin useita syitä, miksi Kelan muuttuminen rahanjakoautomaatiksi ei enää ollut riittävä argumentti uudistuksen kaatamiseen. Erityisesti SDP:n piirissä asia nähtiin osin vanhan oikeudellisuuskehyksen näkökulmasta. Toimeentulotuen hakemisen vaikeus ja tuen alikäyttö nähtiin todellisina ongelmina, varsinkin kun monilla asiakkailla tuen tarve oli pitkäaikainen. Kela-siirto näyttikin yhdeltä keinolta parantaa kaikkein pienituloisimpien asemaa tilanteessa, jossa hallitus muuten oli tekemässä vaikeita ja epäsuosittujakin säästöpäätöksiä. Myös kokoomuksessa nähtiin siirrolla olevan potentiaalia auttaa ihmisiä jaloilleen ja ehkäistä syrjäytymistä. Tätä näkemystä vahvisti sekä sosiaalihuollon asiakkailta että työntekijöiltä päättäjille tullut palaute, jossa kannettiin huolta tuki-asiakkuuden leimaavuudesta ja hakemiseen liittyvän byrokratian hankaluudesta. Lisäksi päättäjillä oli tiedossa, että tuen alikäyttö oli yleisempää ikääntyneillä (Kuivalainen 2007). Erityisesti tässä ryhmässä hyvin pienillä tuloilla toimeen tuleminen saattoi edellyttää säästämistä esim. terveydenhuollosta tai lääkkeistä, mikä vaikeuttaisi entisestään omasta kunnosta huolehtimista ja näkyisi ennen pitkää suurempina hoitokustannuksina. Tältä osin tuen hakemisen helpottamisella voisi olla myös pidemmän aikavälin säästövaikutuksia, jotka tasapainottaisivat alikäytön vähenemistä mahdollisesti aiheutuvaa menojen kasvua, joskaan tällaisia muuttujia ei ollut mahdollista sisällyttää uudistuksen kustannusarvioihin. Siitä sekä SDP:ssä että kokoomuksessa oltiin kuitenkin viimeiseen asti tarkkoja, että toimeentulotuesta ei tulisi automaattisesti maksettavaa etuutta, vaan sitä pitäisi jatkossakin hakea hakemuksella. Tällöin asiakkaat hakisivat sitä todennäköisemmin todelliseen tarpeeseen ja heitä voitaisiin tarvittaessa ohjata sosiaalityön piiriin.

Painetta siirron toteuttamiseksi tuli myös kunnista ja varsinkin suurimmista kaupungeista. Tässä yhteydessä ilmeni, että useissa kunnissa oli samaan aikaan suunnitteilla mittavia investointeja toimeentulotuen tietojärjestelmiin mm. sähköisen asioinnin kehittämiseksi. Joissakin tapauksissa yksittäisen kunnan investointimenot saattoivat olla samaa luokkaa kuin ne, mitä Kela tarvitsisi omaan, koko maan kattavaan järjestelmäänsä. Vaikka ennakoiduista menoista ei ollut saatavilla koottua tietoa tai tarkkoja arvioita, useammissa haastatteluissa todettiin kuntien investointimenojen hillitsemisen olleen yksi merkittävistä tekijöistä Kela-siirron taustalla. Lisäksi, kun Kela käsittelisi suurimman osan hakemuksista sähköisesti, asiakastietojen siirtämisen kuntiin pitäisi onnistua aikaisempaa vaivattomammin, mikä voisi helpottaa myös muiden toimeentulotuen osien käsittelyä kunnissa. Mahdollisuus helpottaa sekä kuntien hallintoa että niiden investointitarpeita oli houkutteleva argumentti erityisesti rakennepoliittisen ohjelman asyhteydessä.

Haastattelujen perusteella merkittävin kysymys kustannusten hallinnan kannalta liittyi kuitenkin Kelan vahvuuksiin koko maan kattavana toimijana. Kaikkien sosiaaliturvaetuuksien saajien tietojen kokoaminen samaan paikkaan avaisi ennennäkemättömiä mahdollisuuksia sekä tutkimukselle että tutkimustietoon perustuvalla päätöksenteolle. Lisääntynyt tietomäärä voisi toimia pohjana yhtäältä köyhyyttä ehkäisevien ja vähentävien toimenpiteiden kehittämiseksi ja toisaalta myös lakimuutoksille, joilla mahdollista kustannusten kasvua voitaisiin tulevaisuudessa hillitä. Vieläkin tärkeämpään asemaan nousivat odotukset Kelan etuuskäsittelyn tehokkuudesta. Kun sekä asiantuntijat että päättäjät alkoivat laajalti nähdä perustoimeentulotuen maksatuksen pääosin yksinkertaisena laskutoimituksena, sen siirtäminen kansallisen toimijan vastuulle ja yhteen tehokkaaseen tietojärjestelmään alkoi vaikuttaa paremmalta ajatukselta kuin sen pitäminen hajautettuna satoihin kuntiin. Aikaisemmat kokemukset etuuskäsittelyn siirtämisestä tukivat käsitystä siitä, että siirto tehostaisi tuen käsittelyä merkittävästi tehokkaampien IT-järjestelmien sekä pienemmän henkilöstötarpeen ansiosta (Laatu ym. 2015, 17). Skaalaetujen ohella tehostumista odotettiin myös yksittäisten päätösten tekemisen tasolla. Vielä vuonna 1997 80 prosenttia toimeentulotuen asiakkaita oli Kelan asiakkaita, mutta nyt prosenttiosuus oli noussut 97:een, mikä merkitsi sitä, että Kelalla oli valmiina tiedot lähes kaikista tukiasiakkaita. Samaan aikaan päättäjien tietoon tuli, että peräti 70 prosenttia kuntien etuuskäsittelijöiden ajasta kului tiedonhakuun mm. Kelan tiedostoista, joten tehostamisen varaa nähtiin olevan paljonkin (STM 2013b.) Peruspalveluministeri Huovinen viittasi juuri tähän kysymykseen, kun hän perusteli muutunutta kantaansa Kela-siirtoon helmikuun lopulla 2014 (Iltalehti 27.2.2014).

Sekä STM:n asiantuntijaryhmä, Kuntaliitto (STM 2014a) että Kela korostivat Kelan tehokkuutta toimeentulotuen käsittelijänä. Kelan johtaja Mikael Forss kertoi helmikuussa 2014 Helsingin Sanomille, että tuen siirto vähentäisi menoja kymmenillä miljoonilla euroilla vuodessa, koska ”hallintoon ja it-asioihin kuluviasta menoista voisi säästää yli puolet” (Helsingin Sanomat 28.2.2014). Käytännössä tässä vaiheessa käytettävissä ei ollut tarkkoja arvioita sen enempää kuntien hallintokuluista kuin Kelan omista resurssitarpeista toimeentulotuen maksatukseen. Jälkeenpäin tehdyissä uudistuksen toimeenpanon arvioinneissa – sekä sisäisessä että ulkoisessa – katsottiin, että Kelassa oli puutteellinen ymmärrys toimeentulotuen luonteesta ja sen erityispiirteistä, mikä osaltaan sai sen aliarvioimaan tuen käsittelyn edellyttämän henkilöstötarpeen (Itkonen ja Välisalmi 2017; Kela 2017).

Myös menoautomaatti-argumentin heikkenemisessä oli pohjimmiltaan kyse toimeentulotuen käsittelyssä tapahtuneesta vaihteesta muu-

toksesta. Tuen hakemisen monimutkaisuus, varsinkin silloin kun asiakkaalla ei ollut muita palvelutarpeita, nähtiin paitsi asiakkaan kannalta tarpeettomana myös kuntien hallinnon kannalta epätarkoituksenmukaisena. Näin tuen käsittelyn keskittäminen Kelaan saattoi näyttää houkuttelevalta vaihtoehdolta erilaisista näkökulmista asiaa tarkasteleville päättäjille. Sosiaalisesta eriarvoisuudesta huolestuneet katsoivat asiaa oikeudellisuusnäkökulmasta ja näkivät monenlaisten säästötoimien keskellä mahdollisuuden parantaa kaikkein huono-osaisimpien asemaa. Toisaalta julkisen talouden tilasta huolestuneet näkivät mahdollisuuden pienentää kuntien investointi- ja hallintokuluja ja lisätä järjestelmän tehokkuutta, minkä tuomat säästöt pidemmällä aikavälillä korvaisivat mahdollisesta alikäytön vähenemisestä aiheutuvan menolisäyksen. Tätä näkemystä tukivat Kelan omat optimistiset odotukset järjestelmänsä tehokkuudesta. Tässä mielessä idea julkisen talouden kestävydestä säilytti edelleen keskeisen asemansa, mutta hallinnollisen tehokkuuden korostaminen muutti olennaisesti vanhaa käsitystä Kela-siirrosta yksiselitteisenä menoautomaattina.

Johtopäätökset

Kysymys toimeentulotuen Kela-siirrosta oli noin 25 vuoden ajan toistuvasti politiikan asialistoilla, mutta instituutioiden ja ideoiden polkuriippuvuus ja viime kädessä vahvojen intressiryhmien vastustus estivät uudistuksen toteutumisen kerta toisensa jälkeen. (Kangas ym. 2011 ja 2014). Tämän artikkelin tavoitteena oli avata keväällä 2014 tehdyn siirtopäätöksen politiikkaprosessia ja selittää, miksi ja miten poliittinen konsensus toimeentulotuki-uudistuksesta lopulta syntyi.

Vuoden 2013 poliittisen tilanteen poikkeuksellisuus tarjoaa yhden keskeisen näkökulman uudistuksen selittämiseen. Kataisen hallitukselta odotettiin ratkaisevia toimenpiteitä tilanteessa, jossa julkinen velka kasvoi, työttömyys pysyi korkealla ja talouskasvua ei millään saatu palaamaan kriisiä edeltäneelle uralle. Rakennepoliittinen ohjelma sai näissä olosuhteissa valtavat mittasuhteet. Kuntarakenteen uudistamiseen liittynyt kuntien tehtävien arviointi mahdollisti sinänsä Kela-siirron nousun jälleen keskusteluun, mutta se yksinään olisi tuskin riittänyt siirron toteutumiseen. Vasta hallituksen päätös rakennepoliittisesta ohjelmasta merkittävien menoleikkauksineen loi ylimääräisen paineen, jossa ministeriöiden oli pakko keksiä tehtäviä poistettavaksi tai siirrettäväksi. Kiireen ja paineen alla työskennellessä STM:ssä toimeentulotuen siirto, joka ei suoraan heikentäisi kansalaisten asemaa tai oikeuksia, osoittautui lopulta monia muita vaihtoehtoja houkuttelevammaksi. Ehdotuksen läpimenoa auttoi, että sen vaikutuksista ei ollut käytettävissä kunnollisia arvioita, jolloin STM saattoi

esittää sen paperilla säästötoimenä – vaikka moni osasikin odottaa, että todellisuus voisi olla toinen. Näiltä osin rakennepoliittinen ohjelma näyttää kriittiseltä käännekohdalta, joka avasi hetkellisesti ikkunan muutokselle. Toisaalta olosuhteet uudistukselle olivat olleet samankaltaisella tavalla suotuisat myös 1990-luvulla sekä SATA-komitean aikaan, jolloin Kela-siirtoa oli vakavasti pohdittu muiden rakenteellisten uudistusten yhteydessä. Rakennepoliittisen ohjelman yhteys olisi tuskin nytkään yksinään riittänyt uudistuksen toteutumiseksi, mikäli kokoomus ja SDP olisivat edelleen yksituumaisesti vastustaneet sitä. Huolet sekä sosiaalityökytköksen heikkenemisestä että Kelasta menoautomaattina nousivatkin jälleen esiin molempien puolueiden keskuudessa.

Molempiin argumenttikehyksiin vaikutti pitkällä aikavälillä tapahtunut vähittäinen institutionaalinen muutos toimeentulotuen luonteessa ja tuen käsittelyssä. Alkuperäisestä tarkoituksestaan poiketen toimeentulotuesta tuli ajan mittaan monille asiakkaille pysyvä tukimuoto, jolla täydennettiin riittämättömiä ensisijaisia sosiaaliturvaetuksia. Näin myös tuensaajien määrä jäi 1990-luvun jälkeen pysyvästi suureksi. Lisääntynyt hallinnollinen rasite kuntien toimeentulotukityössä kannusti kuntia siirtämään tukihakemusten käsittelyä etuuskäsittelijöille ja kirjalliseen käsittelyyn, ja tämä muutos vain kiihtyi vuoden 2008 lakimuutoksen myötä: samaan aikaan kun asiakkaiden määrä lähti uuteen kasvuun, heidän hakemuksensa piti käsitellä uhkasakon nojalla lakisääteisen määräajan puitteissa. Tältä osin toimeentulotuen vähittäisessä muutoksessa on nähtävissä elementtejä sekä ajalehtimisestä (*drift*) koskien ensisijaisten etuuksien tasoa että instituution sääntöjen tai tulkinnan muutoksesta (*conversion*) (Mahoney ja Thelen 2010). Ajan myötä toimeentulotuen normitetun osan käsittely etääntyi sosiaalityöstä ja siitä näytti tulleen osa asiakkaiden pitkäaikaista perusturvaa, yksi etuus muiden joukossa. Se, miten selvä ero tuen ja sosiaalityön välille oli todellisuudessa syntynyt, lieenee edelleen kiistanalainen kysymys, ja joka tapauksessa käytännöt vaihtelivat kunnittain. Yhtä kaikki se loi pohjan uudennaiselle asiantuntijoiden, intressiryhmien ja kuntien käyttämälle diskurssille, joka söi uskottavuutta sosiaalityötä ja toimeentulotukimenoja korostavilta argumenttikehyksiltä.

Päättäjät pitivät sosiaalityökytköstä edelleen tärkeänä. He kuitenkin uskoivat, että lainvalmistelussa ja Kelan toimenpiteillä voitaisiin riittävässä määrin turvata Kelan ja kuntien välille sellaiset yhteistyörakenteet, joilla tuen tarpeessa olevat voitaisiin edelleen ohjata palveluiden piiriin. Samalla nähtiin, että valtaosa asiakkaista hyötyisi yksinkertaisemmasta hakuprosessista, joka kehystettiin entistä selkeämmin yksinkertaisena ja mekaanisena laskutoimituksena. Myös tavoite kustannusten hillinnästä säilytti keskeisen merkityksensä, mutta sen sijaan, että Kela olisi nähty yksinomaan

menoautomaattina, tähän näkökulmaan yhdistyi odotus Kelan tehokkuuden mukanaan tuomista hallinnollisista säästöistä. Prosessissa vedottiin toki myös samoihin yhdenvertaisuutta ja oikeudellisuutta korostaneisiin argumentteihin, joilla siirtoa puolustettiin jo 1990-luvulla, mutta nämä eivät edelleenkään olleet yksinään riittäviä perusteita siirron toteutumiselle. Sen sijaan vasta-argumentit olivat pitkäaikaisen, vähittäisen institutionaalisen muutoksen myötä menettäneet uskottavuutensa.

Päätöksentekoprosessissa mukana olleiden ja siihen vaikuttaneiden henkilöiden haastatteluiden perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että rakennepoliittinen ohjelma antoi Kela-siirrolle lopullisen sysäyksen ja sikäli selittää päätöksen ajoitusta. Merkittävin muutos oli kuitenkin tapahtunut jo ennen tätä. Pidemmällä aikavälillä tapahtuneet muutokset toimeentulotuen käytännöissä, ja erityisesti niitä koskevan uuden tiedon päätyminen päättäjien käyttöön, saivat aikaan sen, että moni hyvinkin kriittisesti siirtoon suhtautunut alkoi ajatella sitä uudella tavalla. Siirto näyttikin lopulta pragmaattiselta ratkaisulta, jonka odotettu käytännön hyöty ylitti ideologisen vastustuksen, ja tästä syystä sen toteutuminen saattoikin olla enää pelkkä ajan kysymys. On mahdollista, että poliittisen tuulen kerran kääntynyt toimeentulotuen siirto Kelaan olisikin ennen pitkää toteutunut myös ilman rakennepoliittisen ohjelman luomia erityisolosuhteita.

Lopuksi on syytä todeta, että tämä tutkimus tarjoaa luonnollisesti vain yhden mahdollisen selitysmallin sille, miksi ja miten poliittinen päätös toimeentulotuen Kela-siirrosta syntyi. Haastateltavien valinta, haastattelumenetelmät sekä haastattelujen ajoitus – samalle keväälle, jolloin uudistuksen toimeenpanossa oli kohdattu suuria vaikeuksia – ovat kaikki voineet vaikuttaa saatuihin tuloksiin. Lisäksi, vaikka haastateltaviin lukeutuikin päättäjiä molemmista päähallituspuolueista, haastatteluista kieltäytyneiden henkilöiden verrattain suuri määrä korostaa haastateltujen subjektiivisten näkemysten painoarvoa ja vaikeuttaa luotettavien johtopäätösten tekemistä. Laajempi aineisto olisi voinut parantaa tulkintojen validiteettia, erityisesti mitä tulee kokoomuksen, SDP:n sekä STM:n sisäisiin keskusteluihin.

Lähteet

Baumgartner FR, Jones BD. Agendas and instability in American politics. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993.

Béland D. Ideas and social policy. An institutional perspective. *Social Policy & Administration* 2005; 39 (1): 1–18.

Béland D. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy* 2009; 16 (5): 701–718.

- Béland D. Ideas and institutions in social policy research. *Social Policy & Administration* 2016; 50 (6): 734–750.
- Béland D, Hacker JS. Ideas, private institutions and American welfare state 'exceptionalism'. The case of health and old-age insurance, 1915–1965. *International Journal of Social Welfare* 2004; 13 (1): 42–54.
- Béland D, Cox RH, toim. Ideas and politics in social science research. New York, NY: Oxford University Press, 2011.
- Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (3): 301–312.
- Blomgren S, Kivipelto M. Valtaistus. Valtakunnallinen sosiaalityön kartoitus. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 27, 2012.
- Blyth M. Great transformations. Economic ideas and institutional change in the twentieth century. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Campbell JL. Institutional change and globalization. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Capoccia G. Critical junctures and institutional change. Julkaisussa: Mahoney J, Thelen K, toim. *Advances in comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015: 147–179.
- Capoccia G. When do institutions "bite"? Historical institutionalism and the politics of institutional change. *Comparative Political Studies* 2016; 49 (8): 1095–1127.
- Capoccia G, Kelemen RD. The study of critical junctures. Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics* 2007; 59 (3): 341–369.
- Carstensen MB. Ideas are not as stable as political scientists want them to be. A theory of incremental ideational change. *Political Studies* 2011a; 59: 596–615.
- Carstensen MB. Paradigm man vs. the bricoleur. Bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European Political Science Review* 2011b; 3 (1): 147–167.
- Carstensen MB, Schmidt VA. Power through, over and in ideas. Conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy* 2016; 23 (3): 318–337.
- Cox RH. The social construction of an imperative. Why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany. *World Politics* 2001; 53 (3): 463–498.
- Crawford NC. How previous ideas affect later ideas. Julkaisussa: Goodin RE, Tilly C, toim. *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006: 266–283.
- Deeg R. Institutional change and the uses and limits of path dependency. The case of German finance. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 1, 2001.
- Eronen A, Hakkarainen T, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2014. Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksesta. Helsinki: SOSTE, 2014.

Frazer H, Marlier E. Minimum income schemes in Europe. A study of national policies. Bryssel: European Commission, 2016.

Gillard R. Unravelling the United Kingdom's climate policy consensus. The power of ideas, discourse and institutions. *Global Environmental Change* 2016; 40: 26–36.

Hallituksen esitykset:

HE 119/2007. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Helsingin Sanomat 3.10.2013. [Virkamiehille on tiedossa ikävä lokakuu](#). Viitattu 10.11.2017.

Helsingin Sanomat 25.10.2013. [Kuntaministeri Henna Virkkunen pettyi jälleen ministeriöihin](#). Viitattu 10.11.2017.

Helsingin Sanomat 28.2.2014. [Toimeentulotuen siirto Kelaan säästäisi miljoonia](#). Viitattu 10.11.2017.

Hiilamo H, Kangas O. Trap for women or freedom to choose? The struggle over cash for child care schemes in Finland and Sweden. *Journal of Social Policy* 2009; 38 (3): 457–475.

Hiironniemi S. Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2, 2013.

Iltalehti 27.2.2014. [Toimeentulotuen siirto kunnista Kelalle saa laajaa kannatusta](#). Viitattu 10.11.2017.

Itkonen A, Välsalmi O. Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi. Loppuraportti. Helsinki: BDO, 2017.

Julkunen R. Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2017.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–176.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 2014; 6 (1): 73–92.

Karjalainen P. Sosiaalityön uusi asento. Palkka, rooli ja orientaatio. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 119–136.

Kauppinen TM, Moisio P, Mukkila S. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 37–55.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti 8.6.2017. Viitattu 10.11.2017.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72 (1): 49–56.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen muuttunut asema. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 15–34.

Kuntien tehtävien arviointi -työryhmä. Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän lopuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2014.

Laatu M. [Toimeentulotuen Kela-siirrolla laaja kannatus kyselyissä](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 20.3.2014. Viitattu 10.11.2017.

Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Mahoney J. Path dependence in historical sociology. Theory and Society 2000; 29 (4): 507–548.

Mahoney J, Thelen K. A theory of gradual institutional change. Julkaisussa: Mahoney J, Thelen K, toim. Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: 1–37.

Mäkinen P. Muuttuva toimeentulotuki 2014. 371 tapaa tehdä toimeentulotukityötä. Helsinki: Talentia, 2014a.

Mäkinen P. Toimeentulotuki muutoksessa. Helsinki: Talentia, työelämäblogi 17.3.2014b. [Vanhentunut linkki poistettu 22.9.2020.]

Niemelä M. [Kansalaismielipide tukee perustoimeentulotuen Kela-siirtoa](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 27.2.2014. Viitattu 10.11.2017.

Pierson P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American Political Science Review 2000; 94 (2): 251–267.

PTK 144/2014. Täysistunnon pöytäkirja 28.1.2015.

Rakennepoliittinen ohjelma, valmistelun johtoryhmä. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Valtiosihteeri Martti Hetemäen johdolla virkатыönä valmistelu esitys. Luonnos 25.11.2013.

Ristimäki T. Luotaus sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mielipiteistä toimeentulotuen kehittämisestä. Helsinki: Talentia, 2008.

Saari J. Johdanto. Julkaisussa: Saari J, toim. Instituutiot ja sosiaalipolitiikka. Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto 2003: 5–18.

Saari J. Harvinainen hetki. Tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. Yhteiskuntapolitiikka 2009; 74 (3): 239–255.

Saari J, Kananen J. Sosiaalipolitiikan ideat. Julkaisussa: Kananen J, Saari J, toim. Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Jyväskylä: Minerva, 2009: 13–30.

Saikku P, Kuivalainen S. Toimeentulotukityö kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 115–150.

Schmidt VA. Discursive institutionalism. The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* 2008; 11: 303–326.

Schmidt VA. Taking ideas and discourse seriously. Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2010; 2 (1): 1–25.

STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 10, 2009.

STM. Ministeriökohtainen toimintaohjelma kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 30.9.2013a.

STM. Ministeriökohtainen toimintaohjelma kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 25.10.2013b.

STM. Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Arviomuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2014a.

STM. Toimeentulotuen siirto Kelalle lisää yhdenvertaisuutta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, tiedote 3.4.2014b. [Vanhentunut linkki poistettu 22.9.2020.]

Streeck W, Thelen K. Introduction. Institutional change in advanced political economies. Julkaisussa: Streeck W, Thelen K, toim. Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005: 3–39.

StVP 96/2014. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan pöytäkirja 10.2.2015.

Talentia. Mikä sai sosiaalityöntekijät kannattamaan toimeentulotuen perusosan siirtoa Kelalle? Helsinki: Talentia, tiedote 29.4.2014. [Vanhentunut linkki poistettu 22.9.2020.]

Tansey O. Process tracing and elite interviewing. A case for non-probability sampling. *PS: Political Science and Politics* 2007; 40 (4): 765–772.

Thelen K. How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Tirronen J. Poliitiikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 26–45.

VM. Kuntien tehtävien arviointi -työryhmän asettaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 23.11.2011.

VM. Ministeriökohtaisen toimintaohjelman jatkotyö kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 18.10.2013a.

VM. Kuntakokeilut kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen tueksi. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 15.11.2013b.

VM. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 3.4.2014.

VNK. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2011.

VNK. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 29.8.2013a.

VNK. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 29.11.2013b.

VNK. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 25.3.2014.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuis-sosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 2, 2014.

Yleisradio 17.7.2008. [Risikko epäilee yhdeltä luukulta maksettujen tukien toimivuutta](#). Viitattu 10.11.2017.

Liite. Haastatellut henkilöt ja heidän tehtävänsä prosessin aikana

Tarja Filatov, kansanedustaja (sd.), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan puheenjohtaja

Liisa Heinämäki, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Susanna Huovinen, peruspalveluministeri (sd.)

Kari Ilmonen, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Laura Lindeberg, peruspalveluministerin erityisavustaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Anne Neimala, etuusjohtaja, Kela

Sinikka Näätsaari, sosiaaliasioiden päällikkö, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö; Kelan hallituksen jäsen

Sari Raassina, kunta- ja hallintoministerin valtiosihteeri, valtiovarainministeriö; kuntien tehtävien arviointi -työryhmän puheenjohtaja

Ulla-Maija Rajakangas, peruspalveluministerin valtiosihteeri, sosiaali- ja terveysministeriö

Paula Risikko, sosiaali- ja terveysministeri (kok.)

Tuire Santamäki-Vuori, valtiovarainministerin valtiosihteeri, valtiovarainministeriö

Ellen Vogt, erityisasiantuntija, Kuntaliitto

Ben Zyskowicz, kansanedustaja (kok.)

Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu **Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa**

Käsitlemme tässä artikkelissa toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistumiseen johtaneita tekijöitä uudistuksen valmisteluvaiheessa. Tarkastelumme tukeutuu hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuutta (järkiperäisyyttä) ja sen rajoitteita koskevaan keskusteluun.

Toimeentulotukiuudistuksen kokoluokan ja perustoimeentulotuen erityisluonteen vuoksi tuen siirto Kelaan oli uudistuksen valmistelutyölle suuri haaste. Päätös Kela-siirrosta käynnisti kaksi samanaikaista – ja osin toisiinsa kytkeytyvää – prosessia: uudistuksen edellyttämän uuden lainsäädännön valmistelun ja uudistuksen täytäntöönpanon käytännön suunnittelun ja rakennustyön.

Lainsäädännön valmistelu pohjautui sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) teetettyyn esiselvitykseen perustoimeentulon siirrosta (STM 2014). Lain kaksiosaisen valmistelun ensi askel otettiin syksyllä 2014 Aleksander Stubbin hallituskaudella. Työn tuloksena valmistui 22.1.2015 hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014). Se hyväksyttiin eduskunnassa 12.3.2015. Keväällä 2016 käynnistettiin Juha Sipilän hallituksen toimesta uudistukseen liittyvän toisen täydentävän lakipaketin valmistelu. Se annettiin eduskunnalle 20.10.2016 ja hyväksyttiin 29.11.2016, siis vain kuukautta ennen uudistuksen voimaantuloa. (Itkonen ja Välsalmi 2017.)

Lainsäädännön valmistelutyöstä ja uudistuksen toimeenpanon valvonnasta vastasi STM, jonka toimeentulotukiasioista vastuullisina ministereinä toimivat peruspalveluministerit Susanna Huovinen ja Juha Rehula. Käytännössä ensimmäisen lakipaketin valmistelu tehtiin Kari Ilmosen (STM) johdolla työryhmissä, joissa olivat mukana STM:n lisäksi Kela, Kuntaliitto, oikeusministeriö (OM), valtiovarainministeriö (VM), Valvira ja Helsingin kaupunki (HE 358/2014). Jälkimmäisen lakipaketin valmistelu tehtiin suppeammalla kokoonpanolla. Mukana valmistelussa olivat tuoloin STM:n lisäksi pääasiassa Kela ja Kuntaliitto (HE 217/2016).

Hallituksen päätös perustoimeentulotuen Kela-siirrosta käynnisti välittömästi siirtoon valmistautumisen myös Kelassa. Kelan johtoryhmä pääjohtaja Liisa Hyssälän johdolla teki vuonna 2014 päätöksen aloittaa uudistuksen käytännön toimeenpanon suunnittelu. Samana vuonna Kelan eläke- ja toimeentuloturvaosastolle nimettiin hankepäällikkö, jonka joh-

dolla laadittiin heinäkuussa 2014 alustava suunnitelma siirron vaatimista käytännön toimenpiteistä Kelassa.

Kelan hankeryhmän konkreettisina tehtävinä oli muun muassa suunnitella uudistuksen edellyttämät muutokset Kelan asiakaspalvelussa ja tietojärjestelmissä, uudistukseen liittyvä viestintä, materiaalit (ml. lomakkeet) tuen etuuskäsittelyä varten, etuusohjeistus ja -koulutus sekä rekrytoida tuen toimeenpanoon tarvittava henkilöstö ja hankkia tarvittavat toimitilat, laitteet ja välineet henkilöstölle. Hankkeelle nimettiin Kelan työntekijöistä koostuva ohjausryhmä sekä varsinainen hankeryhmä. Myöhemmin hankeryhmän tueksi perustettiin useamman erillisen projektin läpivientiä varten alatyöryhmiä¹. Sekä hankeryhmä että alatyöryhmät koostuivat myös Kelan omista työntekijöistä. Siirtoon valmistautumisessa Kela konsultoi Kelan sisäisiä ja ulkoisia asiantuntijoita. Hallituksen päätöksellä Kela veloitettiin tekemään yhteistyötä myös kuntien² kanssa (VNK 2014).

Täytäntöönpanon valmistelua käsiteltiin vaihtelevalla tiheydellä ennen uudistusta Kelan johtoryhmässä ja Kelan hallituksen kokouksissa, ja valmistelusta vastuulliset henkilöt raportoivat täytäntöönpanon etenemisestä myös STM:lle. Valmisteluun osallistuneet organisaatiot, Kelan valmisteluorganisaatio ja vastuuhenkilöt on keskeisiltä osin kuvattu liitteessä 1, s. 113. Valmistelutyön pääkohdat on kuvattu liitteessä 2, s. 114.

Vuoden 2017 alussa kävi selväksi, että uudistuksen alkuvaihe epäonnistui pahoin. Kela-siirron toteuttamisen jälkeen perustoimeentulotuen hakemusten käsittelyajat venyivät neljän ensimmäisen kuukauden aikana kohtuuttoman pitkiksi, Kelan palvelut ruuhkautuivat, useita etuuspäätöksiä jouduttiin myöhemmin oikaisemaan ja tuen varassa elävien asiakkaiden kiireellisen avun saanti vaikeutui.

Uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumista koskevaa jälkipyykkiä on sittemmin pesty Kelassa useampaan otteeseen. Kelan sisäisen tarkastuksen selvitys uudistuksen valmistelutyöstä ilmestyi kesäkuussa 2017 (Kela 2017a). Saman vuoden syksynä valmistelun ongelmista julkaistiin Kelan hallituksen ulkopuoliselta konsulttiyhtiöltä tilaama raportti (Itkonen ja Välsalmi 2017). Alkuvuodesta 2020 Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi siirron valmistelutyön onnistumista koskevan oman raporttinsa (VTV 2020). Näissä selvityksissä uudistuksen alkuvaiheen ongelmille löydettiin useita syitä. Keskeisimpinä syinä epäonnistumiseen pidettiin toimeenpanoa ohjaavan lainsäädännön valmistumisen hitautta, asiantun-

1 Kelan toimeentulotukiudistusta valmisteleva TOTU-hanke koostui neljästä alaprojektista: 1. Asiakaspalvelu ja ratkaisutyö -projekti, 2. Henkilöstö-projekti, 3. Ohjeet, koulutus, asiakasviestintä, lomakkeet ja prosessit -projekti, 4. ICT-järjestelmä (Arkki/TOTU), 5. Toimeenpano-projekti (alkaen syksystä 2016).

2 Tätä kuntayhteistyötä varten perustettiin Kelan toimesta muun muassa kuntien yhteistyöfoorumi sekä järjestettiin alueellisia info- ja kuulemistilaisuuksia. Lisäksi Kelan edustajat tekivät lukuisia perustoimeentulotuen toimeenpanoa koskevia kyselyjä ja joitain vierailuja kuntiin.

tija-arvioiden sivuuttamista lainsäädäntötyössä, toimeentulotuen erityispiirteiden huomiotta jättämistä valmistelussa, Kelaan rekrytoidun henkilöstön määrän alimitoitusta sekä tietojärjestelmien keskeneräisyyttä ja puutteellista testausta.

Uudistuksen alkuvaiheen ongelmia käsiteltiin etenkin vuoden 2017 alkupuolella laajasti myös mediassa, jossa kerrottiin lukuisin esimerkein epäonnistumisten aiheuttamista kohtuuttomista tilanteista asiakkaille (ks. esim. Hiilamo 2017; Helsingin Sanomat 6.3.2017). Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti, että Kelan tulee hyvittää viivästyksistä aiheutunut haitta asiakkaille. Kela maksoi viivästyksistä aiheutuneita kertaluontoisia vahingon hyvityksiä noin 150 000 päätöksestä yhteensä noin 4,7 miljoonaa euroa.

Kela-siirron toteuttamisen jälkeen ilmenneet ongelmat ja niiden saama julkinen huomio, valmistelutyötä ruotivat selvitykset sekä hyvitysmaksujen määrä piirtävät kuvan uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumisen mittakaavasta. Perustoimeentulotukiuudistuksen osalta epäonnistumiseen johtaneita tekijöitä on kuitenkin edelleen käsitelty osin pintapuolisesti ja valmistelutyöhön osallistuneiden ääntä kuulematta.

Vaikka perustoimeentulotukiuudistuksen valmistelussa oli kysymys poliittisen päätöksen toimeenpanosta, toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistumista on tähän saakka käsitelty pääasiassa *hallinnon* epäonnistumisena. Lainsäädäntötyön valmistumisen hitautta lukuun ottamatta epäonnistumisen syiden on ymmärretty johtuneen lähinnä Kelan epärationaalisesta päätöksenteosta. Hallinnollinen päätöksenteko on kuitenkin monella tapaa sidoksissa poliittisen päätöksenteon menettelytapoihin ja rakenteisiin. Uudistuksen toteuttamiseen liittyvistä epäonnistumisista kantavat siis viime kädessä vastuun ne ministerit (tai laajemmin kollegiona toimiva hallitus) sekä heidän alaisuudessaan toimineet virkamiehet, joiden virkakaudella alkuvaiheen ongelmia syntyi.

Toimeentulotukiuudistusta koskevan valmistelutyön rationaalisuuden tai epärationaalisuuden arvioimisessa onkin laajennettava tarkastelukulmaa tähänastisesta. On kiinnitettävä huomiota uudistukselle määritelyihin tavoitteisiin ja muihin poliittisen valmistelun asettamiin ehtoihin, jotka uudistuksen hallinnolliselle toteuttamiselle annettiin. Uudistuksen valmisteluun osallistuneen julkishallinnon toiminnan arvioinnissa on otettava huomioon se, että nämä ehdot ovat saattaneet eri tavoin vaikuttaa ja häiritä valmistelunaikaisen päätöksenteon yleisiä edellytyksiä. On myös huomattava, että nämä ehdot eivät ole seurausta ainoastaan uudistuksen poliittisesta valmistelusta vaan niitä asettivat myös hallinnolliset toimijat itse ja tässä tapauksessa erityisesti Kela.

Kaiken kaikkiaan ehdot eivät koske yksin sitä poliittishallinnollista kontekstia, jossa hallinnollista valmistelua oli mahdollista toteuttaa, vaan myös niitä emotionaalisia ja tiedollisia edellytyksiä, jotka päätöksentekoa rajasivat. Rationaalisen päätöksenteon mahdollisuuksia rajaavat aina jos-sain määrin hallinnossa esimerkiksi ihmisten tunnepohjainen sitoutuminen uudistuksiin ja usko niiden toteuttamisen mahdollisuuksiin sekä rajalliset mahdollisuudet käsitellä ja tulkita tarjolla olevaa informaatiota.

Lähestymme toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistumisen syitä hyödyntämällä hallintotieteellistä ja sosiaalipsykologista kirjallisuutta rationaalisen päätöksenteon rajoitteista. Koska uudistusta edeltänyt käytännön valmistelutyö tehtiin Kelassa ja koska Kela on kantanut suurimman vastuun toimeenpanon alkuvaiheen epäonnistumisesta, tarkastelemme valmistelua ennen kaikkea Kelan hankeryhmän näkökulmasta. Tutkimuksemme empiirisenä aineistona on uudistuksen valmisteluun osallistuneiden hallinnon työntekijöiden haastatteluita Kelasta, STM:stä ja Kuntaliitosta sekä uudistuksen valmistelua koskevia asiakirjoja, kokouspöytäkirjoja ja muistioita.

Artikkelimme alussa esittelemme hallinnollista päätöksentekoa ja sen yksilöllisiä ja organisaatioympäristöön liittyviä rajoitteita koskevaa keskustelua ja määrittelemme, miten hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuus ja sen rajoitteet tässä artikkelissa ymmärretään. Kuvaamme myös tarkemmin artikkelimme tutkimusasetelman, kysymyksenasettelut ja käytetyt aineistot. Tämän jälkeen esittelemme analyysimme tulokset ja aiempaan kirjallisuuteen ja aineistosta tekemiimme tulkintoihin pohjaavat selityksemme uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumisen syistä. Lopuksi pohdimme hieman sitä, minkälaisia asioita olisi jatkossa otettava kenties paremmin huomioon valmisteltaessa toimeentulotukiuudistuksen kaltaisia suuria institutionaalisia muutoksia.

Rationaalisuus ja sen rajoitteet hallinnollisessa päätöksenteossa

Päätöksenteko sisältää kaksi vaihetta: valitaan tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi. Päätöksen voidaan ajatella olevan rationaalinen silloin, kun sillä saavutetaan mahdollisimman hyvä lopputulos mahdollisimman pienillä resursseilla. (Hyyryläinen 2012, 42–43.) Tehokas ja rationaalinen yksilö tai organisaatio toimii tavalla, jossa samat kustannukset aiheuttavista vaihtoehtoista valitaan se, joka toteuttaa parhaiten asetettuja tavoitteita ja yhtä hyvin tavoitteet saavuttavista vaihtoehtoista se, joka aiheuttaa vähiten kustannuksia (Simon 1979, 77–78).

Herbert A. Simonin (1979) mukaan rationaaliseen toimintaan ja päätöksentekoon tähtäävät organisaatiot pyrkivät asettamaan itselleen selkeitä

tavoitteita ja tavoittelevat systemaattista ja järjestelmällistä tapaa kerätä, käsitellä ja tulkita informaatiota. *Täydellisen rationaalisuuden* taustalla on ajatus päätöksentekijästä tai organisaatiosta, joka ymmärtää, mistä valintatilanteessa on kysymys, on selvillä pysyvistä mieltymyksistään, saa rajoittamattomasti tietoa ympäristöstään ja toimintansa seurauksista, osaa laskea parhaan mahdollisen toimintatavan ja pystyy toimimaan systemaattisesti (ks. esim. Rubinstein 1998, 7–9; Bruch ja Feinberg 2017, 210).

Todellisuudessa päätöksenteko – niin yksilö- kuin organisaatiotasollakin – on kuitenkin monella tapaa rajoittunutta. Bruch ja Feinberg (2017) jaottelevat laajaa rationaalista päätöksentekoa koskevaa tutkimuskirjallisuutta ja puhuvat päätöksenteon kontekstuaalisista, kognitiivisista ja emotionaalisista rajoitteista. Kontekstuaaliset rajoitteet ovat päätöksentekoprosessia rajoittavia ja muokkaavia ulkoisia, sosiaalisia, aineellisia yms. ehtoja, jotka määrittävät yksilön (ja organisaation) päätöksentekoympäristön. Bruch ja Feinberg (2017) ovat todenneet, että huolimatta kontekstuaalisten tekijöiden vaikutuksesta varsinaisiin päätöksentekoprosesseihin tutkimus on jättänyt usein ne tietoisesti huomioimatta tai ottanut ne huomioon vain rajoitetusti.

Erilaisten aineellisten, sosiaalisten ja kulttuuriympäristöön liittyvien ehtojen yhteydet päätöksenteon prosesseihin ovat onneksi kuitenkin alkaneet kiinnostaa yhä enemmän myös yhteiskuntatieteilijöitä. On havaittu esimerkiksi, että rahan (tai muiden resurssien) riittämättömyys voi heikentää päätöksentekokykyä toisaalta rajaamalla päätöksentekijän mahdollisia valintoja mutta myös pakottamalla tämän tekemään niukkuudesta johtuvia ylimääräisiä ei-toivottuja valintoja (ks. esim. Shah ja Sharif 2012). Myös sillä, mikä asetetaan esimerkiksi yhteiskunnalliseksi oletusarvoksi³ (*default*), on suuri merkitys ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymisessä ja päätöksenteossa. (Johnson ja Goldstein 2013.)

Päätöksenteon kognitiiviset⁴ (tiedonkäsittelyyn liittyvät) rajoitteet viittaavat rajoittuneisiin mahdollisuuksiin saada oikeanlaista tietoa päätöksenteon kohteena olevasta asiasta sekä rajoittuneisiin mahdollisuuksiin käsitellä tätä tietoa. Tutkijat ovat tarttuneet etenkin kahteen päätöksentekoa ohjaavaan kognitiiviseen rajoitteeseen: valintavaihtoehtojen vertailun vaikeuteen ja ihmisten rajalliseen kykyyn käsitellä valintatilanteissa tietoa eri vaihtoehdoista (ks. Payne ja Bettman 2004; Cowan 2010; Bruch ja Feinberg 2017, 211). On myös olemassa runsaasti tutkimusta siitä, minkälais-

3 Oletusarvo-vaihtoehto on se, jonka ihminen valitsee silloin, kun hän ei aktiivisesti tee valintaa. Se on toimintavaihtoehto, joka tapahtuu silloin, kun päätöstä ei oikeastaan tehdä. (Johnson ja Goldstein 2013; Bruch ja Feinberg 2017, 216.)

4 Päätöksenteon ja ajattelun kognitiivisista vääristymistä 1960-luvulta lähtien kirjoittanut Herbert A. Simon (1960 ja 1979) puhuu rationaalisen päätöksenteon sijaan ihmisten rajoitetusta rationaalisuudesta.

ten kognitiivisten mekanismien avulla ihmiset ratkovat kyvyttömyyttään vastaanottaen kaikkea päätöksenteon kannalta oleellista informaatiota. Emme esimerkiksi ota helposti vastaan tietoa, joka uhkaa itse ennakkoon rakentamaamme tarinaa, ja pyrimme ylipäätään päätöksissämme tukahduttamaan epäilyä ja epämääräisyyttä ja oikomaan mutkia (Kahneman 2011, 106–107).

Kognitiivisten prosessien ohella tutkijoita on kiinnostanut jo pitkään myös se, miten tunteet ja intuitio⁵ muokkaavat informaation käsittelyä ja vaikuttavat päätöksentekoon ja ihmisten rationaalisuuteen (ks. mm. Kahneman ja Tversky 1979; Etzioni 1999; Evans 2014). Intuition ja tunneperäisen ajattelun merkitys myös organisaatioissa tapahtuvassa päätöksenteossa on tunnustettu jo pitkään. Etenkin monimutkaisissa päätöksentekotilanteissa, joilla on tiukka aikaraja, intuition on todettu tuottavan parempia tuloksia kuin tiukan rationaaliseen harkintaan perustuvan päätöksenteon (ks. esim. Klein 1999; Coget 2013).

Hallinnollista päätöksentekoa ohjaavat erityisesti kontekstuaaliset tekijät. Ensinnäkin julkiset organisaatiot voivat vain rajallisesti vaikuttaa oman toimintansa tavoitteisiin. Varsinkin organisaatioiden perustehtäviä ja niiden muutoksia koskevat poliittiset tavoitteet tulevat organisaatioille yleensä pakkoina, joista voi vain rajoitetusti neuvotella. Perinteisen julkisen hallinnon johtamismallin näkökulmasta hallinto onkin nähty poliittista tahtoa noudattavana koneena (Virtanen ja Stenvall 2010, 42–43).

Julkisissa organisaatioissa päätöksentekoprosessien rationaalisuutta voidaan arvioida pelkistetyksi jälkikäteen tarkastelemalla sitä, miten tehokkaasti ne ovat kyenneet saavuttamaan organisaatiolle ulkopuolelta asetetut tavoitteet ja tehtävät. Hallinnon osalta päätöksenteon rationaalisuus on tässä mielessä *keinorationaalisuuden* tavoittelua.

Poliittisten päätösten kautta hallinnon toimeenpantavaksi tulevat uudistukset ja organisaation toimintaa koskevat yleisemmät tavoitteet voivat kuitenkin olla monitulkintaisia. Ylipäätään julkishallinnon organisaatiot elävät aina enemmän tai vähemmän epäselvien, muuttuvien ja epäsym-

5 Tunneperäinen ja myös sitä lähellä oleva intuitiivinen ajattelu sekä toisaalta rationaalinen päättely ymmärretään usein toistensa vastakohdiksi tai vastinpareiksi. Tunne on mielihyvän, mielihyvän tms. tuntemuksen sävyttämä elämys. Intuitio puolestaan tietämistä ilman loogista, tietoista ja rationaalista päättelyä. Intuitio on aavistus, vaisto, sisäinen ääni ja kokemustaustan ei-tietoisesti tuotettu havainto (Markkanen 2009, 187; ks. Nikkari 2015, 15–16.)

metristen yhteiskunnallisten odotusten ristipaineessa⁶. Organisaatioiden mahdollisuudet ratkaista se, miten odotukset muunnetaan organisaatioiden toimintaa ohjaaviksi konkreettisiksi tavoitteiksi ja tehtäviksi, ovat erilaisia eri tilanteissa. Poliittisen päätöksenteon kautta paitsi määritellään julkisille organisaatioille tavoitteita, myös rajataan erilaisin ulkoisin ehdoin (muun muassa tavoitteiden saavuttamiselle asetettujen aikataulujen ja resurssikehysten avulla) julkisten organisaatioiden keinoja saavuttaa asetettuja tavoitteita. Julkishallinnossa käydään myös jatkuvaa hallinnonalojen välistä kilpailua käytössä olevista resursseista. Hallinnonalojen välistä kilpailua ja vaatimusta toimintojen tehostamiseen on entisestään lisännyt uuden julkisjohtamisen oppi.

Toisaalta myös julkishallinnon organisaatioiden oma kognitiivinen ymmärrys siitä, miten niiden toimintaan kohdistuvia erilaisia odotuksia ja tavoitteita tulisi priorisoida, voi olla heikko. Hallinnollista päätöksentekoa voivat sekoittaa lukuisat emotionaaliset häiriötekijät. Vaikka organisaatiossa olisi kohtuullinen ymmärrys siitä, mihin toiminnalla tulisi pyrkiä, oikeiden keinojen valinnassa voidaan epäonnistua esimerkiksi silloin, jos päätöksenteko pohjautuu mielikuviin tai jos sinänsä oikeiksi arvioituja päätöksiä ei esimerkiksi uskalleta syystä tai toisesta tehdä.

Edellä mainituista rajoitteista huolimatta julkisilta organisaatioilta ja poliittishallinnolliselta järjestelmältä kokonaisuutena odotetaan järjikepäistä päätöksentekoa. Poliittisen järjestelmän ja hallinnon yhteispelin onnistumisessa on kyse kansalaisten oikeuksien toteutumisesta ja tätä kautta koko järjestelmän legitimitetistä. Kansalaiset odottavat, että poliittisten tavoitteiden ja niiden saavuttamista koskevien keinojen tulee olla ymmärrettäviä ja realistisia ja sekä tavoitteiden että keinojen tulee luulojen, uskomusten tai toiveiden sijaan perustua loogis-empiiriseen harkintaan riittävän, kriittisen ja objektiivisen tiedon pohjalta.

Tutkimusasetelma ja aineistot

Liitämme oman tarkastelumme edellä kuvattuun rationaalista päätöksentekoa koskevaan keskusteluperinteeseen ja sovellamme tutkimuksesamme hallinnollisen päätöksenteon rajoitteiden käsittelyssä varsinkin

6 Valtion, kunnan virastojen, laitosten ja muiden julkisten organisaatioiden kohdalla päätöksenteon rationaalisuuden arviointi on monimutkaisempaa kuin yksityisissä yrityksissä, koska toiminnan pohjimmainen tavoite on monitulkintaisempi. Siinä missä yritykset hakevat omistajilleen tuottoa, julkiset organisaatiot tuottavat verojen ja kansalaisilta kerättyjen maksujen vastineeksi yhteiskunnallista järjestystä, turvallisuutta ja hyvinvointia esimerkiksi terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja koulutuksen muodossa (Hyyryläinen 2012, 43). Julkishallinnon rationaalisuutta arvioitaessa joudutaan siis pohtimaan esimerkiksi seuraavia kysymyksiä: Milloin esimerkiksi hyvinvoinnin riittävä taso on saavutettu? Miten paljon rahaa tavoitteen saavuttamiseksi on järkevää käyttää? Ovatko hyvinvointihyödyt mitattavissa rahassa?

Bruchin ja Feinbergin (2017) jaottelua kontekstuaalisista, kognitiivisista ja emotionaalisista rajoitteista. Kysymme, millä tavalla erilaiset valmistelun aikaista päätöksentekoa koskevat kontekstuaaliset, kognitiiviset ja emotionaaliset rajoitteet olivat yhteydessä toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistumiseen. Menetelmällisesti tutkimuksemme lähestyy politiikka-analyysin perinnettä, jossa analysoidaan poliittishallinnollisen toiminnan ”sisäistä elämää” toimeentulotukiuudistuksen valmistelussa (Hoppe 2010; Sihto 2015).

Tarkastelemme ensinnäkin poliittiseen tavoiteasetantaan ja lainvalmisteluprosessiin liittyviä yleisiä raameja, joiden puitteissa Kela saattoi valmistautua toimeentulotukiuudistuksen täytäntöönpanoon. Pohdimme, millaisia rajoitteita uudistusta koskevat tavoitteet, valmistelutyölle annettu aikataulu ja resurssit loivat valmistelutyölle ja miten ne vaikuttivat varsinkin uudistuksen täytäntöönpanoa koskevaan hallinnolliseen päätöksentekoon.

Toiseksi tarkastelemme hallinnon omia päätöksenteon rajoitteita. Nämä rajoitteet koskevat paitsi hallinnon toimintaan ja rakenteisiin liittyviä kontekstuaalisia tekijöitä myös hallinnollisiin päätöksentekoprosesseihin itseensä liittyviä kognitiivisia ja emotionaalisia edellytyksiä. Tällöin analysoimme esimerkiksi sitä, miten uudistuksen täytäntöönpano niveltui muuhun hallinnolliseen työhön, miten uudistukseen suhtauduttiin valmistelijoiden keskuudessa sekä minkälaiseen tietoon päätöksenteko pohjasi (tiedontuotannon laajapohjaisuus) ja minkälainen ymmärrys valmistelunaikaiseen päätöksentekoon osallistuneilla oli oman tietopohjansa ja ymmärryksensä rajallisuudesta.

Tutkimuksemme pääpaino on Kelan toimintaa koskevassa päätöksenteossa⁷. Keskeisiä toimijoita tarkastelumme kannalta ovat myös STM, jolle kuuluu toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen, sekä ne muut hallinnolliset ja poliittiset toimijat (kunnat, Kuntaliitto, ministeriöt), jotka osallistuivat toimeentulotukiuudistuksen toteuttamiseen sen eri vaiheissa.

Tutkimuksemme keskeisen empiirisen aineiston muodostavat Kela-siirron valmistelutyöhön osallistuneiden asiantuntijoiden puolistrukturoidut teemahaastattelut⁸. Teemahaastattelulla kerätään tietoa yksilöiden

7 Alkuvuodesta 2020 ilmestyneessä Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa on arvioitu uudistuksen lainsäädäntötyötä.

8 Haastattelut toteutti Kelan tutkimusryhmässä harjoittelijana työskennellyt sosiaalipoliitikan maisterivaiheen opiskelija Vilma Holappa. Päädyimme ratkaisuun ennen kaikkea siitä syystä, että haastateltavien joukossa oli ihmisiä, joiden kanssa olimme Kelan tutkijoina tehneet yhteistyötä muissa hankkeissa. Harjoittelija oli haastateltaville ennestään tuntematon henkilö, mikä luultavasti paransi aineiston objektiivisuutta. Mahdolliset haastateltavien oletukset siitä, mitä tutkijat jo entuudestaan tiesivät valmisteluprosessin kulusta ja kenties myös siitä, mitä he halusivat kuulla sen sujumisesta, eivät näin päässeet samalla tavalla vaikuttamaan haastattelujen kulkuun kuin tilanteessa, jossa tutkijat olisivat tehneet haastattelut itse.

subjektiivisista kokemuksista, ajatuksista ja tuntemuksista (Hirsjärvi ja Hurme 2000; Hannila ja Kyngäs 2008, 3). Haastattelut toteutettiin kesällä 2017 Kelan keskushallinnossa, Kuntaliitossa ja uudistuksen valmistelusta kokonaisuudessaan vastanneessa STM:ssä. Haastateltavia on yhteensä 10 henkilöä, joista kahdeksan työskenteli Kelassa⁹, yksi ministeriössä ja yksi Kuntaliitossa. Haastatteluissa selvitettiin muun muassa valmistelutyön käytännön etenemistä oman vastualueen näkökulmasta, kokemusta valmisteluorganisaation toimivuudesta sekä omasta ja sidosryhmien roolia valmisteluprosessissa sekä yleistä käsitystä uudistuksen onnistumisesta ja siihen liittyvistä keskeisistä ongelmista sekä niiden syistä.

Haastatteluaineisto kerättiin Kelan osalta lumipallomenetelmää hyödyntäen: pyysimme kutakin haastateltavaa ehdottamaan uudistuksen valmisteluun osallistuneita henkilöitä, jotka olivat valmistelutyössä keskeisessä asemassa tai joilla muuten on työnsä kautta kokemuksellista etulinjan tietoa valmistelusta. Haastattelurunkoa räätälöitiin edellisissä haastatteluissa tehtyjen havaintojen ja valmistelutyöhön liittyneiden työtehtävien mukaisesti. Haastattelutilanteet kestivät tunnista reiluun kahteen tuntiin, haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja haastattelunauhut litte-roitiin aineiston analysointia varten.

Vaikka haastattelujen toteuttamisen aikaan uudistuksen toimeenpanoon liittyvistä ongelmista ja valmistelun osittaisesta epäonnistumisesta oltiin tietoisia, kahta henkilöä lukuun ottamatta kaikki lähestymämme henkilöt suostuivat osallistumaan tutkimukseen. Haastateltaville luvattiin, että haastattelut raportoidaan anonymisti. Tutkimukseen poimittuihin aineistonäytteisiin on merkattu näkyviin haastateltavan edustama organisaatio. Kelan hankeryhmään kuuluneiden haastateltavien aineistonäytteet on lisäksi merkitty erikseen.

Aineiston analyysi toteutettiin teorialähtöisenä sisällönanalyysinä. Silmiinpistävää aineistossa on se, miten avoimesti ja itsereflektiivisesti haastateltavat puhuvat valmistelusta. Haastateltavilla oli selvästi kykyä ja halu puhua myös työhönsä liittyvistä vaikeista asioista ja he pohtivat valmisteluprosessia itsekriittisesti kukin omasta asemastaan käsin. Tämä aineiston rikkaus erilaisten olosuhteiden, positioiden ja tunteiden vaikutuksista valmistelutyön aikana tehtyihin päätöksiin kytkee aineiston analyysin luontevasti aiempaan rationaalista päätöksentekoa koskevaan kirjallisuuteen. Analyysissa yhdistyvät näin käytännöstä saatu kokemuseräinen tieto ja teoria (Tuomi ja Sarajärvi 2002; Hannila ja Kyngäs 2008, 10).

Haastatteluaineiston lisäksi hyödynnämme analyysissämme laajaa asiakirja-aineistoa. Tämä aineisto koostuu Kela-siirron toimeenpanoa

9 Kelassa työskentelevistä haastateltavista seitsemän oli hankeryhmän jäseniä ja yksi haastateltava valikoitui tutkimukseen henkilöstön edustajana.

koskevista hallituksen esityksistä ja päätöksistä, lain täytäntöönpanoa koskevista valmisteluasiakirjoista (muun muassa valmistelutyötä koskevista laskelmista, hankeryhmän kokousmateriaaleista ja loppuraportista sekä Kelan hanke- ja ohjausryhmän, johdon ja hallituksen kokousten pöytäkirjoista) ja siirron valmistelun jälkeen tehdyistä selvityksistä, joissa on tarkasteltu uudistuksen valmistelun onnistumista. Asiakirja-aineisto toimii analyysissä teemahaastatteluissa esiin nousseiden havaintojen ja niistä tehtyjen tulkintojen konfiguroinnin välineinä. Tukeuduimme asiakirjoihin, kun jokin asia jäi pelkän haastatteluaineiston perusteella epäselväksi. Varmistimme tutkimusprosessin aikana esiin nousseita epäselvyyksiä myös sähköpostitse ja puhelimitse Kelan sisältä ja STM:stä.

Aineiston analyysia auttoi osaltaan oma asemamme tutkimamme organisaation sisällä. Se helpotti paikoitellen paitsi tulkintojen tekemistä myös asiakirja-aineiston keräämistä ja sen hyödyntämistä tutkimuksessa. Toimeentulotukiuudistuksen tutkimuksesta Kelassa vastaavan hankeryhmän jäsenenä meillä oli mahdollisuus saada käyttöömmme monipuolisesti aihetta koskevia Kelan sisäisiä asiakirjoja¹⁰. Toisaalta olimme erillään toimeentulotukiuudistuksen valmistelutyöstä Kelassa. Emme osallistuneet uudistukseen valmistautumiseen hankeryhmän jäsenenä, emmekä olleet asiantuntijoina kuultavina hankeryhmän työskentelyn aikana. Vaikka tarkastelemme edustamassamme organisaatiossa tapahtunutta työskentelyä, emme itse osallistuneet valmistelua koskevaan päätöksentekoon.

On selvää, että oma asemamme Kelassa on monella tavoin vaikuttanut tutkimukseen. Toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistuminen on koskettanut myös meitä tutkijoina ja herättänyt halun selvittää, mitä tapahtui ja mitä itse kukin voi jälkikäteen tilanteesta oppia. Tutkimuksen riippumattomuuteen ja objektiivisuuteen suhteessa Kelan muuhun organisaatioon palaamme vielä artikkelimme lopussa.

Esitämme tuloksemme toimeentulotukiuudistuksen valmistelua ohjanneista tekijöistä keskittymällä aluksi poliittiseen ja hallinnolliseen ymmärrykseen uudistuksen tavoitteista. Sen jälkeen käymme läpi valmistelulle annettua aikataulua ja valmisteluun ja varsinaiseen perustoimeentulotukityöhön varattuja resursseja ja resurssimitoituksen vaikutusta valmistelutyön rationaalisuuteen ja lopulta koko uudistuksen onnistumiseen. Päätämme analyysimme esittämällä neljä keskeistä selitystä toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheen epäonnistumiselle ja kokoamalla yhteen valmistelutyötä sekoittaneita tekijöitä.

10 Valmistelua koskevat asiakirja-aineistot on tallennettu hankkeen kansioon Kelan omalla palvelimella olevalle verkkolevylle.

Poliittinen ja hallinnollinen ymmärrys uudistuksen tavoitteista ja sisällöstä

Uudistukselle lainsäädännön valmistelun aikana asetetut tavoitteet Vuosikymmeniä kestäneessä keskustelussa (perus)toimeentulotuen Kela-siirron etuina on nähty muun muassa tuen käsittelykustannusten pieneminen ja se, että sen saisivat kaikki siihen oikeutetut yhtäläisin kriteerein ilman tarpeetonta leimautumista ja vähäisemmällä vaivalla kuin kunnissa. Tämän myötä on arveltu myös tuen alikäytön vähentyvän. Siirron ansiosta myös sosiaalityöntekijöille on katsottu tarjoutuvan paremmat mahdollisuudet keskittyä varsinaiseen sosiaalityöhön. (Siirron eduista ja haitoista ks. tarkemmin Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30; Kangas ym. 2011; Laatu ym. 2015.)

Maaliskuussa 2014 uudistuksen motiivi oli kuitenkin rajatumpi ja osittain toinen kuin siirtoratkaisua edeltäneessä keskustelussa. Pääpontimena siirrolle oli Kataisen hallituksen rakennepoliittinen uudistusohjelma, ohjelmassa todettu julkisen talouden kestävyysvaje ja eritoten kuntien heikko taloudellinen tilanne. Hallitus esitti kannanotossaan, että perustoimeentulotuki normitetaan yhtenäisesti ja harkintaa edellyttävät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki säilyvät kunnissa sosiaalityöntekijöiden tehtävänä. Samalla Kelan etuuskäsittelyssä tuli hallituksen mukaan varmistaa asiakkaiden ohjaus sosiaalityöhön yhteisesti sovituin perustein. (VNK 2014.)

Siirtopäätös tarjosi mahdollisuuden kuntien velvoitteiden vähentämiseen ja fokusoimiseen kuntien kannalta olennaisempiin tehtäviin. Ratkaisu nähtiin julkisen hallinnon tehostamistoimena (VNK 2014). Uudistuksessa ajateltiin voitavan hyödyntää Kansaneläkelaitoksen valtakunnallista asemaa ja järjestelmiä sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä (ks. mm. StVM 54/2014 vp) ja sen laskettiin tuottavan säästöjä sekä tuen toimeenpanomenoissa että julkisen talouden kokonaismenoissa. Kela-siirron myötä tavoiteltujen säästöjen suuruusluokka käy ilmi kehysriihen päätössiakirjan liitteestä 2. Siirron odotettiin merkitsevän kunnille 80 miljoonan euron hallinnollisia säästöjä, samalla kun Kelan hallinnollisten kulujen arvioitiin lisääntyvän 20 miljoonalla eurolla. (VNK 2014.) Hallitus siis odotti päätöstä tehdessään, että Kela-siirto tuottaa tuen toimeenpanomenoissa 60 miljoonan euron säästöt.

Tehostamistavoitteiden lisäksi hallitus perusteli uudistusta yhdenvertaisuusnäkökohdilla: siirron myötä asiakkaat saisivat tuen yhtenäisin kriteerein (VNK 2014). Tämä argumentti oli ollut esillä jo monta kertaa aiemminkin. Sen sijaan uudistuksen kehystäminen tehostamistoimena oli yllättävämpää, koska juuri tältä osin tiedot uudistuksen vaikutuksista oli-

vat hataria. Aiemmin toteutettujen siirtokokeilujen tulosten perusteella oli mahdotonta luotettavasti arvioida vaikutuksia tuen toimeenpanomenoihin tai etuusmenoihin. STM:n johdolla toiminut siirron toteuttamista pohjittanut työryhmä totesi myös työskentelynsä päätteeksi keväällä 2014, että esimerkiksi Kelan henkilöstömenojen lisääntymisen osalta siirron vaikutuksia ei voida arvioida (STM 2014).

Vaikka arviointi oli vaikeaa, hallituksessa ilmeisesti kuitenkin uskottiin, että Kela valtakunnallisena toimijana pystyi kuntia paremmin hyödyntämään mittakaavaetuja, jolloin keskimääräisiä tuen käsittelykustannuksia saataisiin pienennettyä. Hallitus näyttää myös alussa pyrkineen normittamaan perustoimeentulotuen sisältöä siten, että Kelan etuuksien massatuotantojärjestelmä soveltuisi paremmin tuen käsittelyyn. Kela-siirtoa koskevassa päätöksessä ei täsmennetä, mitä yhtenäisellä normittamisella tarkoitetaan, mutta koska toimeentulotuen harkinnanvaraisina osina mainitaan ainoastaan täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, päätökseen tuntuu sisältyvän ajatus siitä, että uudistuksen myötä perustoimeentulotuen myöntämiseen sisältyvät harkinnanvaraiset elementit karsitaan pois tai niitä ainakin olennaisesti vähennetään. Tämän kenties arveltiin yksinkertaistavan ja nopeuttavan tuen käsittelyä.

Tammikuussa 2015 eduskunnalle luovutetussa niin kutsutussa ensimmäisessä lakipaketissa (HE 358/2014) keskeisenä Kela-siirron perusteena mainitaan edelleen myöntämismenettelyjen tehostaminen. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on saada aikaiseksi säästöjä kuntien tila- ja työvoimakustannuksissa sekä hallintokustannuksissa. Otaksutaan, että pidemmällä aikavälillä säästöä voidaan saada palveluprosessin tehostumisesta ja sosiaalityön painopisteen siirtymisestä varhaiseen puuttumiseen. Jatkossa odotetaan mittavia säästöjä myös kuntien tietojärjestelmien kustannuksissa. (HE 358/2014.) Uudistus kehystetään hallituksen esityksessä siis edelleen rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti ennen kaikkea tehostamistoimena.

Hallituksen esityksen tarkemmissa perusteluissa tosin puhutaan myös uudistukselle asetetuista muista tavoitteista, kuten kansalaisten välisen yhdenvertaisuuden lisääntymisestä. Hallitus pitää tärkeänä sitä, että toimeentulotuen myöntämisessä käytetään yhtä valtakunnallista etuusohjetta ja että asiakkaat voivat toimittaa toimeentulotukihakemuksen yhteen paikkaan. Lausuntokierroksen perusteella esityksen suurimmaksi huolenaiheeksi mainitaan se, miten uudistuksessa turvataan kuntien sosiaalitoimen ja Kelan yhteistyö tavalla, joka ottaa huomioon kaikkein heikoimassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteen. Esityksessä korostetaan, että uudistuksessa on huolehdittava siitä, että sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat saavat tarvitsemansa avun. (HE 358/2014.)

Hallituksen kehysriihessä antama linjaus perustoimeentulotuen normittamisesta oli kuitenkin ensimmäiseen lakipakettiin mennessä kadonnut. Esityksessä todetaan sen sijaan, että tuen myöntämisperusteita ei ole tarkoitus muuttaa ja että tuki on tarkoitus säilyttää hakemuksen perusteella myönnettävänä tarveharkintaisena etuutena. Lisäksi pääosin vähäisempää harkintaa edellyttäviä ja usein toistuvia menoja, jotka kunnissa käsiteltiin täydentävänä toimeentulotukena, ehdotettiin nyt siirrettäväksi perustoimeentulotuessa huomioitaviksi menoiksi. Erityisesti asumiseen liittyvien toimeentulotukimenojen osalta harkinta pyrittiin keskittämään mahdollisimman laajalti perustoimeentulotuen myöntämisharkinnan yhteyteen. (HE 358/2014.)

Lakipaketti siis vei pohjaa alkuperäiseen siirtopäätökseen kirjatulta ajatukselta, jonka mukaan toimeentulotuen harkintaa edellyttävät osat säilytetään kunnissa ja tuen käsittelyä tehostetaan normittamalla tuki vahvemmin puhtaasti laskennallisesti myönnettäväksi etuudeksi. Perustoimeentulotuen myöntämisen tehostaminen oli silti edelleen yksi keskeisimmistä uudistukselle asetetuista tavoitteista. Ensimmäisen lakipaketin perusteella tukikäsitteilyn nopeutumisen ja yksinkertaistamisen edellytykset kuitenkin olennaisesti heikkenivät. Paradoksaalisesti tuen toimeenpanon odotettiin Kelassa tehostuvan, samalla kun tuen myöntämiseen liittyviä harkinnanvaraisia elementtejä lisättiin entisestään. Ensimmäisen lakipaketin perusteella oli aiempaa epäselvempää, mistä odotetut säästöt ja tuen myöntämisen tehostuminen muodostuisivat. Asia käy ilmi myös Valtiontalouden tarkastusviraston raportista, jossa todetaan, ettei hallituksen esityksessä tuotu esille yksilöllisen tarveharkinnan ja henkilöstöresurssisäästöjen yhteensovittamista, vaikka valmisteluun osallistunut asiantuntijaryhmä oli muistuttanut, ettei kaivattuja resursseja tulla saavuttamaan, mikäli tukea ei normiteta (VTV 2020, 21).

Ensimmäisen lakipaketin tulkinta näyttää haastattelujen ja uudistusta koskevien valmisteluasiakirjojen perusteella aiheuttaneen epäselvyyksiä myös Kelassa. Epätietoisuutta liittyi erityisesti siihen, mitä tukeen sisältyvä tarveharkinta konkreettisesti tarkoittaisi, ja siihen, sovellettaisiin Kelassa toteutettavaan perustoimeentulotukityöhön sosiaalihuollon lainsäädäntöä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnön pohjalta eduskunta hyväksyi 29.11.2016 toimeentulotuki-uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavan täydentävän lakiesityksen, jossa tehtiin useita lain täytäntöönpanoon vaikuttavia tarkennuksia ja täydennyksiä. Myös uudistuksen tavoiteasettelua jälleen täsmennettiin. Jälkimmäisen lakipaketin mukaan Kelan tulee huolehtia uudistuksen toteuttamisesta ennen kaikkea selkeiden käytäntöjen luomisesta asiointiin, asiakkaiden ohjauksesta sosiaalityön palve-

luihin, etuuksien hakemiseen liittyvästä asiakkaiden neuvonnasta sekä viranomaisten yhteistyöstä ja sujuvasta tiedonkulusta. (StVM 33/2016 vp; HE 217/2016 vp.) Nämä uudistuksen hallinnollista valmistelutyötä ohjaavat uudet tarkennukset ja tavoitepainotukset vahvistettiin 9.12.2016, siis vajaa viikkoa ennen kuin Kelan tuli aloittaa perustoimeentulotuen asiakaspalvelu- ja ratkaisutyö¹¹.

Uudistuksen tavoiteasetannan eläminen aina viime metreille asti vaikeutti merkittävästi uudistuksen käytännön valmistelutyötä. Tehostamistoimenpiteenä liikkeelle lähtenyt Kela-siirto muuttui matkan varrella sisällöltään ja tavoitteiltaan kirjavaksi uudistukseksi, jossa tavoiteltiin hallituksen esitysten perusteella sekä monenlaisia tehokkuushyötyjä että laadullista parannusta Kelan ja kuntien yhteistyöhön ja asiakkaiden saamaan palveluun.

Uudistusta koskevat hallinnolliset intressit

Jo usean vuosikymmenen ajan Kelan johto on ollut kiinnostunut vahvistamaan Kelan toimeentuloturvan toimeenpanijan roolia ottamalla toimeentulotukeen liittyviä tehtäviä hoitaakseen. Tätä pyrkimystä kuvastivat jo 1990-luvun alun toimeentulotukikokeilut (Kangas ym. 2011), joiden käynnistämisessä ja toteuttamisessa Kelalla oli aktiivinen rooli.

Lisäpontta kiinnostukselle toivat 2010-luvun alussa Kelan toimintaan kohdistetut säästövaatimukset ja vuonna 2015 aloitettu (ja keväällä 2019 kuopattu) sote- ja maakuntauudistuksen valmistelutyö. Kelan näkökulmasta toimeentulotukiuudistuksen kautta avautuvat uudet työtehtävät olivat enemmän kuin tervetulleita, koska toimintamenoihin kohdentuneet leikkaukset ja tuleva sote-uudistus uhkasivat viedä osan Kelan työpaikoista. Kela toivoi voivansa ratkaista osan tulevista työvoimaresurssien vähentämistarpeista toimeentulotukiuudistuksen avulla¹².

Perustoimeentulotuen siirtyminen kunnilta Kelaan merkitsi samalla kaivattua vankempaa otetta toimeentuloturvan toimeenpanosta. Siten myös Kelan poliittishallinnollinen painoarvo lisääntyi. Uudistuksen toteu-

11 Lainsäädännöllä vahvistettiin, että perustoimeentulotuen ratkaisutyö käynnistyy Kelassa 15.12.2016. Perustoimeentulotuen toimeenpano siirtyi kokonaisuudessaan Kelalle vuoden vaihteessa 2016–2017.

12 Tämä näkyi käytännössä muun muassa siten, että kun Kelan sisällä henkilökuntaa ryhdyttiin rekrytoimaan toimeentulotukityöntekijöiksi, merkittävä osa valituista oli sairauspäivärahan käsittelijöitä, vaikka etuus on sekä sisällöllisesti että käsittelyvaltaan hyvin erilainen toimeentulotukeen verrattuna. Sairauspäivärahaetuuden osaaminen ei myöskään tuota samankaltaisia synergiaetuja toimeentulotuen osaamisen kanssa kuin esimerkiksi asumistuen tai työmarkkinatuen osaaminen, koska toimeentulotuen saajat saavat paljon useammin jälkimmäisiä etuuksia kuin sairauspäivärahaa (ks. Ahola 2015, 12).

tumisen jälkeen Kela vastaa käytännössä lähes täysin perusturvaetuuksien ja viimesijaisen toimeentuloturvan toimeenpanosta.

Huolimatta siitä, että perustoimeentulotuen Kela-siirto oli suuri uudistus, jonka toteutukseen liittyi monia epävarmuuksia ja jonka järkevyydestä ei vallinnut laajaa yhteiskunnallista konsensusta (ks. kirjan johdanto, s. 8, sekä Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30), Kelassa sitä kannattivat varsinkin johto- ja asiantuntijatehtävissä toimivat. Laaja kannatus näkyi jo ennen valmistelutyön käynnistymistä vuoden 2014 alussa muun muassa kyselytutkimuksessa, jossa Kelan toimistojen johtajista noin yhdeksän kymmenestä oli siirron kannalla (Eronen ym. 2014, 76).

Myös Kelan ylin johto seisoivat vahvasti uudistuksen takana:

”kaiken kaikkiaan mun mielestä – – ylempi johto suhtautu tosi positiivisesti siihen et meille luotetaan uusia tehtäviä ja oltiin niitä valmiit vastaanottamaan sitten.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Näistä lähtökohdista ei ole ihme, että myönteinen asenne välittyi siirron valmistelutyöhön ja näkyi myös uudistuksen täytäntöönpanoa valmisteelle hankeryhmän keskinäisissä suhteissa.

”Koko ajan niin oli ihan hirveen hyvä fiilis. Et semmonen todella niinkun yhteen henkeen puhaltava.”

”Kauheella tsempillä. Siis meillä oli tosi hyvä niinkun henki.” (Haastateltavat Kelan hankeryhmästä)

Kelan vahva kannustava henki toimeenpanon valmistelussa välittyi myös sitä vierestä seuranneille muiden organisaatioiden työntekijöille.

”Kyllä mua tietyllä tavalla viehätti koko ajan se Kelan huoleton asenne [nauraa]. Että kun se oli niin outoa. Mä en oo tottunut sellaseen. Että meillä on yleensä enemmän niinkun ongelmia. Että jotenkin se ratkaisukeskeisyys ja positiivisuus ja se. Se mulle jäi oikein mieleen.” (Haastateltava ministeriöstä)

Koska Kela-siirtoa oli vattvottu yli 20 vuotta ja kun hallitus päätti toteuttaa siirron, Kelassa oltiin ymmärrettävästi uudistuksesta hyvillään ja odottavaisin mielin. Kyse on myös yleisemmästä inhimillisestä taipumuksesta häivyttää muutostilanteisiin liittyvää epävarmuutta (vrt. Kahneman 2011).

Myös muilla valmisteluun osallistuneilla toimijoilla oli kuitenkin vahvoja intressejä, jotka näkyvät Kela-siirron tavoitteita koskevissa eriävissä painotuksissa. Kelan intressinä oli turvata työpaikat, vahvistaa asemiaan toimeentuloturvan järjestäjänä ja sopeuttaa tuki olemassa olevaan etuus-

tuotantojärjestelmään. Kuntaliittoa puolestaan kiinnostivat enemmän rahoitusvastuun ja työvoimaresurssien siirto kunnilta valtiolle¹³ – samoin se, että Kelaan rakennettava järjestelmä palvelisi mahdollisimman hyvin myös kunnissa tehtävää työtä.

STM:n intressinä oli sen sijaan huolehtia muun muassa siitä, että sen oma ote toimeentulotuen toimeenpanoon säilyy vahvana ja että hallitukselle esitetyt arvelut toimeenpanokustannusten pienentymisestä toteutuvat. Ministeriön näkökulmasta toimeentulotukiuudistuksen kustannussäästöistä ei voinut tulla täyttä varmuutta, mikä käy ilmi vaikkapa Kari Ilmosen johdolla toimineen asiantuntijatyöryhmän raportista (Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30.) Ministeriötä hiersi myös koko uudistuksen lähtökohta; sitä oli lähdetty ehdottamaan pakkotilanteessa, jossa VM ei ollut tyytyväinen ministeriön alun perin ehdottamiin säästötoimiin.

Samalla sekä STM:n että Kuntaliiton edustajien huoli koski erityisesti kaikkein heikompiosaisten tuensaajien tilannetta Kela-siirron yhteydessä. STM:lle asia oli tärkeä, koska sen johtaessa, ohjatessa ja kehittäessä toimeentulotukitoimintaa sillä on myös ylin huolenpitovelvollisuus haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten taloudellisesta ja muusta elämäntilanteesta. Kuntaliitolle asia oli merkittävä siksi, että Kelan epäonnistuminen heikompiosaisten palvelujen järjestämisessä johtaisi siihen, että Kelan palvelujärjestelmän poiskäännyttävät elementit ohjaisivat liikaa ja väärin perustein asiakkaita kuntien järjestämän täydentävän tuen piiriin. Se kävisi kuntien kukkarolle, toisin kuin oli ajateltu.

Kuntien työntekijät eivät olleet ylipäätään lainkaan yhtä yksituumaisesti siirtoratkaisun takana kuin Kela. Ennen siirtopäätöstä enemmistö sosiaalijohtajista kannatti siirtoa (Eronen ym. 2014). Lisäksi siirtoa tukivat monet sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat (Mäkinen 2014). Silti myös epäilijöitä ja vastustajia oli paljon, varsinkin perustoimeentulotukityötä tekevissä (ks. esim. Virtanen ja Niemelä 2016). Myös tuen rahoitusta koskevissa tavoitteissa petyttiin. Kuntaliitto oli alun perin toivonut perustoimeentulotuen ja sen rahoituksen täysimääräistä siirtoa Kelalle kuntien työtaakan ja kustannusten pienentämiseksi (Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30). Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Epäselvä suhtautuminen tulevaan uudistukseen heijastui uudistuksen valmisteluvaiheessa monin tavoin Kelan ja kuntien yhteistyösuhteisiin. Kelan hankeryhmässä työskennelleet haastateltavat kertovat yhteistyön ol-

13 Kummassakin asiassa Kuntaliitto sai tavoitteitaan läpi vain osittain. Kuntien rahoitusosuudeksi perustoimeentulotuen kustannuksista jäi 50 prosenttia. Kelaan myös rekrytoitiin toimeentulotukityöhön kunnista työntekijöitä selvästi vähemmän kuin Kuntaliitto toivoi. Vain noin kolmannes työntekijöistä tuli kunnista, kolmannes Kelaan muista tehtävistä ja kolmannes muualta, muun muassa yksityisten yritysten palveluksesta.

leen paikoitellen takkuista, koska kuntien työntekijät suhtautuivat Kelan tiedusteluihin ja yhteistyötoiveisiin joskus jopa avoimen kielteisesti.

Kunta- ja Kela-näkökulman jännitteet pantiin merkille myös sosiaali- ja terveysministeriössä.

”Et Kela oli niinkun äärimmäisen positiivinen. Voi sanoa et jopa naiivi. Siis siinä että mitä on tapahtumassa. Kun sit taas Kuntaliitto oli äärinegatiivinen. Että tästä ei voi tulla mitään muuta kuin ongelma.” (Haastateltava ministeriöstä)

Jännitteitä asiassa oli myös kuntien ja Kuntaliiton välillä.

”Mutta että kunnat oli niinkun ihan päinvastaista mieltä monista asioista Kuntaliiton kanssa. Että sekin oli semmoinen mielenkiintoinen jännite siinä.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Lainsäädännön valmistelutyöstä vastanneen ministeriön edustajan mukaan Kelan hankeryhmän ja kuntien väliltä puuttui myös yhteinen näkemys asioiden eteenpäin viemisestä käytännössä.

”Kelalla oli niinkun semmoinen naiivi usko, että Kela hoitaa. Ja sitten Kuntaliitto räksyttää kuin pienet oravat, että ette hoida, ette hoida [naurahtaa] Ja siinä yrittää sitten välissä luovia, että miten saatais tähän sellainen hyvä ratkaisu. Että se oli semmoinen vähän outo se prosessi. – – Että siinä oli se tilanne, että jouduttiin vähän niin kuin näyttämölle pelaamaan semmosta peliä, johon kukaan ei ollut valmistautunut. Että vähän semmoinen tunne.” (Haastateltava ministeriöstä)

Jotkut Kelan työntekijät valmistelutyöryhmässä panivat merkille, että kunnat suhtautuivat myöhemmin myös uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheen ongelmiin paikoin jopa vahingoniloisesti.

”Yhdessä tilaisuudessa juttelin tällasen meijän, meille tulleen kuntatyöntekijän kanssa ja hän sano suoraan et kunnissa on sellanen tuntuma nyt et Kela suhtautu tän etuuden ottamiseen niin ylimielisesti, et ne ei kuunnellu meitä et mitä mieltä me ollaan, et miten sitä etuutta tehdään, niin ne on vähän sillain sit, että siellä on vähän se niinkun reaktio nyt et no hähää et siinäpä ootte nyt sen etuuden kanssa – –” (Haastateltava Kelasta)

Kokoavasti voidaan sanoa, että uudistuksen ja sen toimeenpanon valmistelutyöhön osallistuneiden organisaatioiden tulokulma työskentelyyn oli erilainen ja jännitteinenkin, koska uudistuksesta itsestään oltiin mon-
taa mieltä jopa organisaatioiden sisällä.

Hallinnollisen valmistelun tietopohja ja ymmärrys perustoimeentulotuesta

Koska toimeentulotukiudistusta ei sellaisenaan ennen täytäntöönpanoa kokeiltu, Kelassa jouduttiin suunnittelemaan uudistuksen täytäntöönpanoa vaillinaisen tiedon varassa. Joitain valmistelutyötä helpottavia tietolähteitä kuitenkin oli olemassa. Lukuisten aiempien kokeilujen tuottamien selvitysten ja tutkimusraporttien ohella käytössä oli myös tuoreita aihetta koskevia selvityksiä, esimerkiksi STM:n teettämä arviomuistio (STM 2014), Kuntaliiton julkaisema kyselyaineistoon perustuva selvitys (Vogt ja Sjöholm 2014) ja THL:n tutkimusraportti toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä (Kuivalainen 2013). Lisäksi valmistelutyön aikana valmistuivat mm. Toimeentulotuen uudistamista koskevan työryhmän loppuraportti (STM 2015), Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyötä koskeva tutkimus (Laatu ym. 2015) ja THL:n julkaisema sosiaalietuja ja -palveluja koskeva raportti (Blomgren ym. 2016). Kelan puolella näistä on jonkinlaisella varmuudella hyödynnetty STM:n raporttia (2014) ja THL:n vanhempaa tutkimusraporttia (Kuivalainen ym. 2013), koska kopiot raporteista löytyvät hanketta koskevien asiakirjojen joukosta.

Se, miten Kelassa hyödynnettiin olemassa olevia raportteja, jää kuitenkin haastatteluaineiston perusteella epäselväksi. Ylipäätään se, missä määrin Kelan päätöksenteko tapahtui tietoon pohjautuen, on hämärän peitossa. Hankkeen työskentelyä ei tältä osin ole raportoitu esimerkiksi hankkeen kokousten pöytäkirjoissa tai seurantaraporteissa.

Valmistelutyön ja päätöksenteon tieto-ohjautuvuus ei myöskään eksplisiittisesti näy hankeryhmän kokoonpanossa. Jälkikäteen tarkasteltuna on yllättävää, ettei esimerkiksi Kelassa tutkimuksesta vastaavasta yksiköstä ollut nimetty yhtään edustajaa valmistelusta vastaavaan hankeryhmään tai hankkeen ohjausryhmään. Tutkimuksen edustajia ei myöskään kuultu asiantuntijoina hankeryhmän työskentelyn aikana, eikä hankkeeseen sisällytetty tutkimuksellista seurantaa. Tämä tulee esiin myös hankkeen loppuraportissa, jossa todetaan, että ”(t)oimeentulotukeen liittyvä tutkimussuunnitelma tehtiin hankkeen ulkopuolella.” (Kela 2017b, 18.)

Valmistelutyön aikainen tsemppihenki ei Kelassa horjunut, vaikka siirron täytäntöönpanoa valmistelleen hankeryhmän tietopohja oli hatara ja hankeryhmässä oli mukana ihmisiä, joilla oli hyvin vähän kokemusta isoihin uudistushankkeisiin osallistumisesta tai niiden johtamisesta. Myös itse tuki näyttää olleen Kelassa jopa yllättävän vieras. Haastateltavat kertoivat, ettei Kelassa tiedetty käytännön toimeentulotukityöstä juuri mitään ja että perustoimeentulotukityön ajateltiin varsinkin alkuun olevan pitkälti helppoa yhteen- ja vähennyslaskua.

”Siis enhän mä tiennyt tietenkään yhtään mitään tota toimeentulotuesta mitä nyt yleissivistyksen tasolla – –.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Tältä osin Kelan hankeryhmässä työskennelleet haastateltavat vahvistavat jo aiempien Kela-siirtoa koskevien selvitysten toteamuksen siitä, että valmisteluvaiheessa Kelan ymmärrys toimeentulotuesta etuutena oli puutteellinen. Tilannetta koetettiin paikata palkkaamalla hankkeeseen toimeentulotuen osajia, mutta liian myöhään ja riittämättömästi.

”Kun mä huomasin et ei meillä oo tarpeeks tietoa niistä käytännöistä, niin mehän rekrytoitiin sitten keuhällä yks sosiaalityöntekijä meille, mut se ois pitäny olla rekrytoitu jo vuos aikasemmin. Tai ehkä useampia, et ois voinu täysmääräisesti hyödyntää.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Erityisen silmiinpistävää on se, ettei hankeryhmässä tai sen toimintaa valvoneessa ohjausryhmässä ollut mukana vakituisesti yhtään ihmistä, jolla olisi ollut kokemusta siitä, minkälaista perustoimeentulotukityö käytännössä oli. Tieto etuuden toimeenpanosta perustui paljolti kunnista kerättyyn hajanaiseen kyselytietoon ja muutamiin kunnissa tehtyihin havainnoihin. Niihinkään ei silti panostettu kunnolla.

”Et se mitä mä niinkun oon jääny kaipaamaan, niin on se et me ei tehty semmosta kunnan kenttätutkimustyötä. Elikkä sellasta et me ois jalkauduttu sinne kuntiin ja menty aidosti kattomaan ja tekemään niitten kans sitä työtä mitä se on, et ois saatu sieltä sitä käyttäjäkokemusta. Meillä käytiin tutustumiskäyntejä jossain, nää projektinvetäjät kävi, mutta siel ei ollu ketään sellasta aidosti niinkun työntekijää, joka ois ollu siellä vaikka 2 viikkoa tekemässä sosiaalityöntekijöitten kanssa, saanu sieltä vinkkejä. Et tämmönen mun mielest on suuri... nyt niinkun jälkikäteen... niin suurin tavallaan heikkous mikä tässä jäi tekemättä.” (Haastateltava Kelasta)

Haastateltava myöntää, että jälkikäteen arvioiden Kelalla ei ollut riittäviä ja ratkaisevia tietoja toimeentulotukityöstä käytännössä. Myös STM:ssä Kelan heikko ymmärrys perustoimeentulotuesta aiheutti ihmetystä valmistelutyön aikana.

”Mutta et kyllä se oli niin, että Kela ei ymmärtäny mitä se otti vastaan. – – kelalaiset sit sanoo jossain keskustelussa ihan pokkana, että me ei ruveta sit mitään kuitteja pyörittelemään ja me [nau-rahtaa] katottiin ihan suu auki, että okei [nauuraa]. Että kaikki nyt

tietää, että et sä voi toimeentulotukea hoitaa ilman että sä jotain kuitteja siinä pyörittelet. Että kun ei ollu niinkun minkäänlaista käsitystä siitä, että mikä on se. Että kyllähän se siinä matkan varrella sit vähän selvisi. Mutta kyllä oltais monelta ongelmalta välttytty, jos olis aiemmin ymmärretty, että kysymys on jostain ihan muusta kuin työttömyysturvaetuuden maksamisesta.” (Haastateltava ministeriöstä)

Kela otti useamman työntekijän voimin osaa uudistusta koskevan lainsäädännön valmistelutyöhön. Ymmärrys uudistuksen sisällöstä ja tavoitteista alkoi näin myös Kelassa hiljalleen hahmottua.

Lainsäädäntötyötä koskeva eripura ja kaoottisuus

Uudistuksen täytäntöönpanon valmistelu oli Kelassa käynnissä yhtäjaksoisesti vuodesta 2014 lähtien alkuvuoteen 2017. Lainsäädäntötyö käynnistyi suunnilleen samoihin aikoihin kuin Kelan uudistuksen vastaanottoon liittyvät valmistelut. Lainsäädäntötyön ensimmäisen vaiheen valmistuttua vuoden 2015 alkupuolella työ hidastui. Siinä ei virallisesti tapahtunut mitään lähes vuoteen. Katkos lainsäädännön valmistelussa herättää ihmetystä muun muassa siksi, että uudistuksen aikataulu oli tiukka ja ensimmäisessä hallituksen esityksessä uudistuksesta (HE 358/2014) jätettiin paikoin uudistuksen toteuttamista koskevia periaatteita avoimiksi.

Syksyllä 2015, muutama kuukausi ensimmäisen lakipaketin hyväksymisen jälkeen, ministeriössä pidetyssä kokouksessa käynnistyi Kuntaliiton haastateltavan mukaan pitkälinen kädenvääntö Kelan ja ministeriön välillä.

”Siis tähän [Kela] kävitte puoli vuotta taistelua siitä, että toimeentulotuki on etuus. Ja ministeriö sanoi, että se on sosiaalihuoltoa ja se ei ole etuus – – Ja siihen hukattiin niinkun puol vuotta aikaa. Niinkun siihen teijän väliseen vääntöön – – Että meidät suljettiin tästä keskustelusta ulos. Että tähän siellä marssitte ja yrititte väittää, että tämä on etuus, että eihän tämä voi olla sosiaalihuoltoa. Vaikka siihenhän liittyy kaikenlaisia sosiaalihuoltoon liittyviä kirjauksia.” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Luultavasti pitkälti tämän kädenväännön ja muiden lain tulkintaan liittyvien epäselvyyksien seurauksena toimeentulotukiuudistuksen lainsäädännön valmistelu käynnistyi STM:ssä uudelleen keväällä 2016. Kelan kannalta tämä – lainsäädäntötyön jälkimmäinen vaihe – muutti tilanteen täysin.

”Siis se oli aivan karmeeta. 2015 syksystä sinne oikeestaan sinne, niin kun vuoden päivät sitä veivattiin, mitä tää tarkoittaa kun täs pitäis näin. – – me oltiin taas jossakin ministeriön tilaisuudessa – – Ja siellä sitten me ensimmäisen kerran niinkun tajuttiin. – – ja ne sitten sano siellä aivan suoraan, että hyvänen aika, että sehän on niin, että tehän nyt toteutate sosiaalihuollon kokonaisuutta. Teidän täytyy nyt ottaa huomioon kaiken maailman asiat – –. Ja tota sillon me tajuttiin et ei hyvänen aika, et mehän ollaan ihan hakoteillä.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Lainsäädännön valmistelun jälkimmäinen vaihe oli kaoottinen; se tapahtui hirvällä kiireellä, pienen virkamiesporukan toimesta ja samanaikaisesti, kun uudistuksen tuotantoon viemiseen oli aikaa vain muutama kuukausi. Vasta lainsäädäntöprosessin loppuvaiheessa, jolloin aikaa perustoimeentulotuen Kela-siirron toteutumiseen oli enää muutama kuukausi, Kelassa alettiin haastateltavien mukaan tosissaan sisäistää se, kuinka isoa uudistusta oltiin varsinaisesti tekemässä ja että Kelaan todella oltiin siirtämässä mekaanisen käsittelyn edellyttämän etuuden sijaan sosiaalihuoltoon kuuluva, yksilöllistä ja huolellista tarveharkintaa edellyttävä tuki. Hallituksen kehysriihessä antama toimeksianto ei-tarveharkintaisesta normitetusta etuudesta olikin muuttunut joksikin ihan muuksi kuin mihin oltiin varauduttu.

Haastatteluaineiston perusteella vaikuttaa siltä, että laintulkintaan liittyvät epäselvyydet ovat osin liittyneet ministeriön omiin epäselvyyksiin Kela-siirron toteuttamisesta. Valmistelun alkuvaiheessa STM oli Kelan haastateltavien mukaan sivuuttanut perustoimeentulotuen sosiaalihuollollisen ulottuvuuden, vaikka esim. Kuntaliitto yritti toistuvasti nostaa asiaa keskusteluun.

”Ja mä muistan niis keskusteluista että [Kuntaliiton edustaja] puhui siitä siinä valmisteluvaiheessa. Hän yritti monta kertaa ottaa sen ministeriön kanssa puheeksi et miten tää nyt suhtautuu tähän sosiaalihuollon muuhun lainsäädäntöön, mut jotenkin se ministeriön väkikin, ne sivuutti sen ihan, ei ne niinkun ottanu siihen mitään kantaa. Joko ne ei ymmärtäny tai sit ne ei halunnu tai en mä oikeen ymmärrä mikä siin sit oli. Et se vaan niinkun jotenkin vaan sivuutettiin.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kelassa odotettiin sekavaa tilannetta selventävää lain täydennyspakettia malttamattomina ja pelokkainakin, koska aikaa uudistukseen valmistautumiseen oli enää muutamia kuukausia. Vielä keväällä Kelassa oltiin kokouspöytäkirjojen perusteella optimistisia siitä, että hallituksen esitys täydentäväksi lainsäädännöksi Kela-siirron toteuttamiseksi saataisiin

eduskunnan käsittelyyn nopealla aikataululla. Lakipaketin hyväksyminen jäi kuitenkin aivan valmistelun viime metreille.

Hallituksen esityksessä täsmennettiin olennaisia Kelan ja kuntien työnjakoon, tietojenvaihtoon ja toimivaltasuhteisiin liittyviä kysymyksiä (HE 217/2016). Kelan ja uudistuksen toimeenpanon kannalta nämä linjaukset tulivat kuitenkin auttamattomasti liian myöhään. Aineiston perusteella tulkintaepäselvyyksistä toimeenpanon valmisteluun heijastuneet ongelmat herättivät syyllisyyttä STM:ssä, jonka virkamiehet pyysivät asiaa Kelan hankeryhmän työntekijöiltä anteeksi.

”Se tuli meille ihan puun takaa. – – oli vahvasti se näkemys, että tämä ei ole ollut kyllä sillon alun perin kun sitä lainvalmistelua on tehty siellä ministeriössä, niin tämä ei ois ollu se näkemys. Mutta tota se oli sit jossain vaihees tullu ja kylhän ne sitten tää [ministeriön virkamies] esimerkiksi yhdessä palaverissa missä itse olin, niin hän pyys anteeks, että tämä on heidän [STM] mokansa etteivät ole tajunneet tätä aikasemmin niinkun kertoa meille...”
(Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kelan näkökulmasta on ymmärrettävää, että sosiaalihuollollisia elementtejä sisältävä riskivaihtoehto torjuttiin, eikä siihen varauduttu, koska se olisi tiennyt liian monien Kelan työkäytäntöjen ja olemassa olevien tietojärjestelmien uudelleenarviointia, samoin työntekijöiden osaamisen päivittämistä. Kela oli poliittisena toimijana aiemmin perustellut siirron järkevyyttä jo olemassa olevalla tehokkaalla etuuksien toimeenpanokoneistolla. Tätä koneistoa ei ollut viritetty pyörittämään etuutta, johon liittyy vahvasti kytkös sosiaalityöhön. Oli ehkä muutoinkin helpompi alkaa ajatella siirtoasiaa jo katetulta kuin kokonaan puhtaalta pöydältä, koska jo kertaalleen tehtyä on helpompi viilata kuin rakentaa kokonaan uutta. Kela halusi pitää kiinni *kognitiivisen vaivattomuuden* tilasta (Kahneman 2011): rakentaa jotain tuttua, turvallista, ennen koettua ja selkeää. Kelan etuusrepertuaariin jo valmiiksi kuuluneista etuuksista valtaosa sisältää hyvin vähän tarveharkintaa. Suhtautuminen tukeen mekaanisena etuutena vähensi tilanteen kognitiivista kuormaa eli kokemusta tilanteesta epämääräisenä, heikosti ennustettavana ja vieraana (ks. Kahneman 2011). Se oli myös linjassa siihen, mihin Kela ja maan hallituskin vaikutti alun alkaen sitoutuneen.

Kelassa oli perusteita uskoa siihen, että kysymys oli vain perustoi-meentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämisestä. Valmistelutyön käynnistäneen kehysriihen päätöksestä saa sen kuvan, että hallitus oli sitoutunut tekemään tukeen muutoksia, joilla se sovitetaan paremmin Kelaan. Toisaalta jo tammikuussa 2015 hallituksen esityksessä korostettiin,

ettei kyse ole vain laskennan ja maksatuksen siirtämisestä, ja Kuntaliitto, yksittäiset kunnat ja esimerkiksi THL olivat tuoneet ilmi, että uudistus on monitahoisempi. Kelan valmistelusta vastanneelle hankeryhmälle tilanne valkeni vasta myöhemmin. Kelassa tunnuttiin itsepintaisesti pitävän kiinni väärästä mielikuvasta vielä senkin jälkeen, kun tähän ei annettun tiedon (ensimmäinen lakipaketti, julkiset kannanotot ja aihetta koskevat varoitustiedot) perusteella ollut syytä. Kuten aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, organisaatiot ovat usein haluttomia oppimaan ja vastaanottamaan tietoa silloin, kun se on ristiriidassa aiempien kokemusten ja orientaation kanssa ja tulkitaan tätä kautta ”vääräksi” (vrt. Staw ja Ross 1980; ks. Paronen 2015, 33).

Tältä osin Kelan oljenkortena saattoi olla paitsi hallituksen periaatepäätös myös se, että ministeriön virkamiehet sivuuttivat valmistelun alkuvaiheessa sen, mistä uudistuksessa oikeastaan oli kysymys. Ministeriön haluttomuuteen käsitellä perustoimeentulotuen sosiaalihuollollisia puolia valmistelun alkuvaiheessa voi olla monia syitä, joita voimme käytettävissämme olevan aineiston puitteissa vain arvuutella. Luultavasti yksi syy oli se, että uudistusta lähdettiin toteuttamaan ainakin joidenkin STM:n virkamiesten mielestä liian heppoisin taloudellisin perustein ja tuen perusluonne unohtaen. Ehkä virkamiesten hiljaisuus kertoi myös heidän haluttomuudestaan jarruttaa uudistusta ja yritykseen ylläpitää ajatusta siitä, että monista epävarmuuksista huolimatta ollaan tekemässä jotain järkevää.

Valmistelulle annettu aikataulu ja resurssit

Uudistuksen valmistelutyön kireä aikataulu

Samaan aikaan toimeentulotukiudistuksen kanssa STM:n virkamiehiä työllisti kiihtyvällä tahdilla etenkin vuodesta 2015 lähtien sote- ja maakuntaudistuksen suunnittelu. Ministeriö oli siten täystyöllistetty. Sieltä on sittemmin tihkunut tietoa myös vakavista virkamiesten kuormitusongelmista (Helsingin Sanomat 20.11.2018). Ministeriöiden virkamiesten kuormittuneisuutta selittää osaltaan paitsi suunnitteilla olevien uudistusten kokoluokka myös niiden nopeaan maaliin saattamiseen liittynyt poliittinen paine. Tilanteessa, jossa Sipilän hallitus oli käynnistänyt valmistelun monista lainsäädännöllisesti hankalista, monitahoisista ja vaikutuksiltaan epäselvistä uudistuksista (suurimpana sote- ja maakuntaudistus), oli kova poliittinen paine saada tuloksia aikaan niissä ja myös toimeentulotukiudistuksessa.

”No siis täähän [valmistelu] oli ihan älytöntä! [naurua] Että meidän asuttiin niinkun ministeriössä... Ja kolmessa kuukaudessa

kirjoitettiin se lakimuutos. Ja... ja et eihän siinä ollu järjen hiventäkään. – – Että sitä [kiirettä] pitää kysyä poliitikoilta.. Että osittainhan se liittyy siihen soteen. Joka sit kaatu... Et mehän yritettiin sanoa, että tähän olis voinut ottaa vuoden lykyn... Jopa kahden vuoden lykyn. Koska se sote ei tullu... Mutta sehän liittyy politiikkaan. Ja mä tiedän, että ministeriön virkamiehet yritti. He yritti niinkun kaikin keinoin sanoa että tämä on niinkun liian lyhyt aika. Että tässä ajassa ei voi kirjoittaa hyvää lainsäädäntöä.” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, ettei STM:n virkamiehillä ollut sananvaltaa tai mahdollisuuksia vaikuttaa toimeentulotukiuudistuksen valmistelun epärealistisiin aikatauluihin. Aineiston perusteella jää epäselväksi, ketkä STM:n puolelta yrittivät hakea uudistuksen toteuttamiseen lykkäystä ja mihin tahoon pyynnot ovat törmänneet. Emme siten tiedä, torppasiko uudistuksen lykkäämisen toisen lakipaketin kirjoittamisen aikaan peruspalveluministeri Juha Rehula vai törmäsikö asia mahdollisesti jo ministeriön virkamiesjohdon vastustukseen.

Joka tapauksessa valmistelutyön aikataulun ongelmallisuudesta keskusteltiin ja niin tehtiin myös Kelan sisällä. Osa Kelan haastateltavista kertoo nostaneensa valmistelutyön aikana esiin ongelmia ja riskejä, joita uudistuksen valmistelun kireään aikatauluun liittyi. Muutamien valmisteluun osallistuneiden kriittisistä kommenteista huolimatta vaikuttaa siltä, että Kelan puolelta uudistuksen toimeenpanon aikataulun uudelleenjärjestelyä ei kuitenkaan missään vaiheessa nostettu vakavasti ainakaan julkiseen keskusteluun.

Toisaalta vaikka Kelasta ehkä onkin tuotu esiin kritiikkiä liian kireää aikataulua kohtaan julkisuudelta piilossa, poliitikot eivät ehkä ole ottaneet kritiikkiä tarpeeksi vakavasti, koska Kela on suoriutunut aiemminkin hyvin vastaavista tehtävien siirroista (esim. asumistuki vuonna 1987 ja elatus-tuki vuonna 2009). Sen ei uskottu aikatauluhaasteista huolimatta epäonnistuvan nytkään. Osaltaan Kelan legitimizeettiä saattoivat pönkittää myös aikaisempien Kela-siirtokokeilujen kannustavat tulokset (Tuomikoski 1991; STM 1997). Myös Kelan tietojärjestelmät tiedettiin yleisesti kuntien järjestelmiä paremmiksi. Useiden Kelaa ja sen imagoa koskevien mielihetimitusten yksi päätulos on ollut jo pitkään se, että Kela on koettu luotettavaksi sekä tehokkaasti ja vastuullisesti toimivaksi organisaatioksi (Niemi ja Pajula 2014). Vielä siinä vaiheessa, kun uudistusta suunniteltiin ja valmisteltiin, Kelan kykyyn luotettiin vahvasti sekä kansalaisten että sidosryhmien keskuudessa. Toimeentulotuen Kela-siirron kannatus oli kansalaisten, toimeentulotukiasiakkaiden sekä sosiaaliturvan toimeen-

panosta vastaavien työntekijöiden ja heidän esimiestensä keskuudessa laajaa (ks. mm. Kangas ym. 2011; Eronen 2014; Laatu ym. 2015).

Aikataulun venyttämistä ei ehkä pidetty hallituksen puolesta tarpeellisenä myöskään siksi, että ajateltiin siirto-operaation olevan vain pieni tekninen uudistus ennen suurempaa toimeentulotukijärjestelmän uudistamista, joka oli jo suunnitelmissa. Eduskunnan puolesta uudistuksen aikataulua ja sen kohtuuttomuutta Kelan ja uudistuksen täytäntöönpanon kannalta lopulta kuitenkin pahoiteltiin. Jälkimmäisen lakipaketin yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta piti ”valitettavana, että hallituksen esityksen antaminen on viivästynyt ja lainsäädäntöä täsmentävät muutokset saadaan vahvistetuksi vasta juuri ennen toimintaprosesseja merkittävästi muuttavan lainsäädännön voimaantuloa. Aikataulu asettaa Kelan henkilöstön haasteelliseen tilanteeseen, sillä hakemuksia pitää pystyä ratkaisemaan ja asiakkaita neuvomaan heti vuodenvaihteesta alkaen.” (StVM 33/2016 vp.)

Lain täytäntöönpanoa Kelassa valmistelleissa hankkeissa tunnistettiin kuitenkin jo varhain riski, että sisältölinjaukset muuttuvat lainsäädännön kehittyessä tai muutuessa. Riskiä myös pidettiin todennäköisenä ja sen vaikuttavuutta suurena. Riskin käytyä toteen suunnittelutyötä jouduttiin toteuttamaan merkittävien lainsäädäntöön liittyvien epävarmuustekijöiden vallitessa tietämättä, mitä uudistuksella oikeastaan edes tavoiteltiin ja missä suhteessa nämä tavoitteet olivat toisiinsa. (Kela 2017a ja c.)

Etenkin uudistuksen valmisteluun Kelassa osallistuneet haastateltavat tuntuvat ottaneen valmistelun kireän aikataulun ikävänä, mutta poliittis-hallinnolliseen toimintaan kuuluvana valitettavana tosiasiana, jolle ei vain voinut mitään. Aikataulukysymyksen esiin nostaminen olisi myös vaatinut sitä, että Kelan ylin johto olisi lähtenyt haastamaan aikataulua. Siihen he eivät kuitenkaan ainakaan julkisesti ryhtyneet. Kelan hankeryhmän oli vain sopeuduttava annettuihin raameihin ja tehtävä parhaansa siinä ajassa, joka valmistelulle annettiin. Tällä sopeutumisella oli kuitenkin merkittäviä vaikutuksia muun muassa uudistuksen täytäntöönpanon testausten kannalta.

Ongelmat siirtokokeilun toteutuksessa ja tietojärjestelmien rakennustyössä

Tehtäessä merkittäviä ja ainutlaatuisia järjestelmä uudistuksia nykyisin suositellaan niiden testausta jonkinlaisen kenttäkokeen avulla (Forss ja Kanninen 2014, 13). Kela-siirrossa näin ei kuitenkaan menetelty. 1990-luvun alussa siirtoa kokeiltiin, mutta erilaisessa sosiaaliturvakontekstissa. Myös toimeentulotuen toimeenpano-organisaatio oli tuolloin toinen. Muutama vuosi sitten toteutetussa viimeiseksi jääneessä Vantaan toimeentulotuki-

kokeilussakin oli kysymys toimeentulotuen palveluyhteistyöstä Kelan ja kunnan välillä, ei varsinaisesta perustoimeentulotuen Kela-siirron kokeilusta (ks. tarkemmin Laatu ym. 2015).

Eräs haastateltava nostaa tämän kokeilun puuttumisen yhdeksi keskeisimmäksi uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumisen syyksi.

”Yks oli niinkun et varmaan tää suurin, se et kun meil ei oo ollu mitään kunnon pilottii, meil ei oo mitään kunnon kokemusta siitä asiakkaasta, sen niinkun toimeentulotukihakemuksen käsittelystä alusta loppuun. Et se Vantaan pilotti mikä oli, niin se oli asiakaspalvelupilotti, se ei ollu koko ratkaisutoimintaa.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Siirtokokeilun tekemättä jättämisen keskeinen syy oli uudistuksen valmistelutyön kireä aikataulu. Vielä alkuvuodesta 2014 Kelassa pohdittiin, tulisiko jonkinlainen toimeentulotuen siirtokokeilu järjestää, mutta Kelan johtoryhmä päätti 15.4.2014, ettei uusia kokeiluja enää käynnistetä. Maaliskuussa 2014 hallituksen puoliväliirihessä oli jo hyväksytty toimeentulotukijärjestelmän uudistamiseen malli, jossa perustoimeentulotuki siirretään Kelaan (Itkonen ja Välisalmi 2017, 8) ja uudistuksen lainsäädännön valmistelu oli sosiaali- ja terveysministeriössä jo käynnistymässä. Kun kokeilua ei tehty, uudistusta koskeva tilannekuva oli kokonaisuudessaan hatara. Varsinkin tarvittavien työvoimaresurssien arvioimisen kannalta pilotin puuttumisella oli myöhemmin kohtalokkaat seuraukset.

Sytä siihen, miksi pilotille ei järjestynyt aikaa, saattaa olla useita. Poliitikoilla on ehkä ollut heikko ymmärrys siitä, miten paljon aikaa tarvitaan uudistuksen toimeenpanon valmistelulle ja miksi kokeilu olisi ollut näin isossa uudistuksessa tärkeä. Yksi haastateltava arveli, että myös Kelalla saattoi olla intressi saada uudistus valmiiksi pikaisesti. Ehkä kunnia uudistuksen toteuttamisesta haluttiin oikeaan puolueosoitteeseen ja meriitiksi joulukuussa 2016 eläköityneelle pääjohtaja Hyssälälle. Kuten toimitaja Olli Ainola (2018) osuvasti totesi, Kela-siirron toteutuksella oli sekä puoluepoliittisista että Kelaan liittyvistä syistä kiire. Uudistusta ajettiin läpi sille suotuisassa yhteiskunnallisessa käännekohdassa, muun muassa sote-uudistuksen valmistelun varjossa, ja vuodenkin aikalisän ottaminen olisi saattanut merkitä sitä, ettei uudistusta saataisi vietyä läpi.

Kenties kysymys oli osaltaan myös siitä, että pilotin puuttumisesta aiheutuva epävarmuuden tunnustaminen olisi Kelan johdon ja hanke-ryhmän näkökulmasta uhannut uudistuksen toimeenpanon valmistelun sankaritarinaa (vrt. Kahneman 2011, 106–107) – ja pilotin epäonnistuessa myös koko siirtoratkaisua ainakin siinä muodossa kuin sen ajateltiin tulevan Kelaan.

Valmistelutyön nopea aikataulu, täytäntöönpanoa ohjaavan lainsäädännön viivästyminen ja pilotin puuttuminen vaikeuttivat myös toimeentulotuen tietojärjestelmien rakentamista Kelassa.

”Niin mejjän oli niinkun pakko alottaa se tietojärjestelmän rakentaminen – . Ja sit kuitenkin koko aika taustalla sitä lainsäädäntöä vietiin eteenpäin, muutettiin. Sielt tuli, jotain toimintoja tuli lisää, jotain hävis. Et niinkun, niin mejjän oli vaan pakko se rakentaminen alottaa – ” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Lisäksi järjestelmien sisällöstä vastanneiden käsitys toimeentulotuesta ja sen luonteesta etuutena oli heikko. Kelan hankeryhmässä työskennellyt haastateltava kertoo, ettei järjestelmää kehitettäessä ajateltu, että olisi olennaista pohtia etuuden luonnetta. Vastuu järjestelmän sisällön ja teknisten ominaisuuksien pohtimisesta olisi kenties jälkikäteen arvioiden kannattanut jakaa hankeryhmän sisällä (Itkonen ja Välisalmi 2017, 6).

”Ei, et jotenkin ajateltiin et kun se tulee Kelaan, niin se on Kelan yksi etuus. Eikä sitä että se onkin sitten osa sosiaalihuoltoa ja meidän pitää siinä kaikessa huomioida se, ne mitä siihen kuuluu sitten. – Ei mut ei tullu mieleenkään ja toisaalt mä aattelin, et se ei toisaalta kuulu mun vastuulle. Et mulle kuulu se tietojärjestelmä niinkun rakentaminen tai sen edistäminen, niin en mä osannukaan, et oisin osannu kysyä tällasta.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kelassa lähdettiin rakentamaan tietojärjestelmiä itse ja varsin kunnianhimoisella otteella. Järjestelmä oli integroitava Kelan uusimpaan tietoarkkitehtuuriin, sen oli tuotettava paljon tietoa operatiivisen toiminnan tueksi ja muutenkin oltava parempi kuin kuntien kirjavat ja hajanaista tietoa tuottavat järjestelmät. Tehtävä on jälkikäteen arvioitu myös Kelan sisäisen tarkastuksen arvioinnissa turhan kunnianhimoiseksi (Kela 2017a, 22). Haastateltavat pohtivat myös, että valmisteluvaiheessa olisi kannattanut selvittää tarkemmin, olisiko Kela voinut hyödyntää jonkin kunnan käytössä olevaa valmista ohjelmistoa. Tässäkin kohdin ongelmaksi muodostui valmistelun tiukka aikataulu; valmisohjelmistojen kilpailuttaminen olisi vienyt liian paljon aikaa.

”Mutta sellasta jälkiviisautta on ollu, että nyt jos ois tiennyt silloin hetkellä A sen, että tää kääntyykin siihen sosiaalihuoltoon, niin niin tätä valmisohjelmistotarkastelua olis tehty varmaan vielä perinpohjaisemmin ja ehkä päätös olis ollu erilainen millä lähdettiin etenemään. Mut se taas, että siellä kunnissa ei ollu yhtä ainutta järjestelmää vaan siellä oli useita järjestelmiä, et mikä

niistä pohjaksi sitten. Siin ois pitäny kilpailuttaa tämä toimittaja ja sitten se kilpailutusprosessi vie kaiken kaikkiaan semmonen 8 kuukautta äkkiä.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Yksi Kelan ulkopuolisista haastateltavista oli sitä mieltä, että nimenomaan ICT-järjestelmän kehittämiseen liittyvät ongelmat aiheuttivat suurimman osan toimeenpanon alkuvaiheen ongelmista.

”Et se isoin yllätys oli se, että se ICT oli niin huonolla tolalla, ettei ymmärretty sitä, että kyseessä on harkinnanvarainen etuus... tai tuki. Ettei se laskelma ole raamattu – -. Et sen käsittelyjärjestelmän suhteen ei oltu niinkun yhtään ymmärretty – -. Ja se musta aiheutti niinkun sen koko jutun – -.” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Hallinnolliseen valmistelutyöhön kohdistuneet toimintamenosäästöt ja valmistelua rasittanut Kelan organisaatiouudistus

Hallitus teki vuoden 2014 kehysriihessä paitsi päätöksen Kela-siirron toteuttamisesta myös päätöksen valtionhallinnon virastojen toimintamäärärahojen leikkaamisesta (VNK 2014). Kelassa jo olemassa olevia toimintoja tuli tehostaa entisestään, samalla kun Kelan tuli valmistautua kokonaan uuden etuuden toimeenpanoon. Tilanne loi valmistelutyölle ahtaat puitteet: työntekijäresursseja oli saatavilla vain rajoitetusti ja nämä vähätkin työvoimaresurssit oli varattu suurelta osin myös muiden Kelan tehtävien hoitoon.

Kelassa valmisteluun osallistuneet työntekijät olivat kuormittuneita myös samanaikaisesti käynnissä olleesta suuresta Kelan sisäisestä organisaatiouudistuksesta. Kyseessä oli eläköitymässä olevan pääjohtajan käynnistämä projekti, jossa myllätettiin Kelan keskushallintoa ja etuus- ja palvelutyötä uuteen uskoon. Kelan sisäisen tarkastuksen arviointiraportin mukaan toimeentulotukihankkeen suunnittelun osuminen yksiin suuren organisaatiouudistuksen kanssa oli ”riskialtista” ja organisaatiouudistuksella on ollut ”oma, vaikeasti arvioitava vaikutuksensa valmisteluun ja toimeenpanoon” (Kela 2017a, 16). Valmistelua jouduttiin tekemään niin kiireessä ja kuormittuneina muista työtehtävistä, ettei analyyttiselle ajattelulle yksinkertaisesti jäänyt riittävästi aikaa eikä kognitiivisia edellytyksiä (ks. Gennetian ja Sharif 2015).

Toimeentulotukihankkeessa työskennelleet keskushallinnon työntekijät kertovat joutuneensa venymään uuden organisaation tuomien työtehtävien ja hankkeen edellyttämän työpanoksen takia välillä kohtuuttomastikin. Toimeentulotukiuudistusta jouduttiin suunnittelemaan tilanteessa, jossa koko Kelan ”roolijärjestelmä” (Simon 1979, 16) oli pistetty uusiksi.

”Siis kyl se [organisaatiouudistus] oli meille yks kompastuskivi, et kyl se oli. Se tapahtu niin väärään aikaan. Et tota varmaan sit jos se ois ollu vuotta myöhemmin. Tai sit ois pitäny pitää huoli siitä, et ne on ne samat henkilöt jotka siel jatkaa ja jotka ovat myös vastuussa, et koska nythän sinnehän nimitettiin, sinne tuli lakiyksikön päällikköä ja osaamiskeskuksen päällikköä ja ties mitä, ja kukaan heistä ei ollut ollut mukana niinkun näissä asioissa silloin kun aloitettiin.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Valmistelijat olivat organisaatiouudistuksen, mutta myös muiden tehtävien, vuoksi ylikuormittuneita. He joutuivat siis tekemään päätöksiä tilanteessa, joissa aikaa päätöksenteon reflektointiin oli sekä muiden työtehtävien ja roolimutoksiin totuttautumisen että valmistelun tiukan aikataulun puolesta hyvin niukasti.

”Mä tein semmosen 50–60 tuntii viikossa töitä ja se oli – – millistä kiinni – – etten ollu burn outissa – – sitten se hanke loppu niin sen jälkeen – – 2 kuukautta meni toipumiseen etten meinannut päästä jaloille ollenkaan.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Organisaatiouudistus sotki myös perustoimeentulotuen organisointia ja käyttöönottoa ohjaavan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen perustamista. Osa sen keskeisistä työpaikoista oli sellaisia, että ne piti julistaa organisaatiouudistuksen myötä avoimeen sisäiseen hakuun. Yksikköön voitiin hankkia Kelan ulkopuolelta toimeentulotukeen ja toimeentulotukityöhön perehtynyttä työvoimaa vain hyvin rajoitetusti. Kelan ylimmässä johdossa vallitsi vahva usko sekä siihen, että organisaatiouudistus kannattaa toteuttaa, että siihen, että asiat osataan hoitaa talon omalla-kin työvoimalla.

Kuntayhteistyön resursointi

Uudistuksen täytäntöönpanon suunnittelusta vastanneen Kelan toimeentulotukihankkeen sisällä kuntayhteistyö järjestettiin Kuntaliiton ja Kelan yhteistyönä. Tämän yhteistyön hoitamista ei kuitenkaan erikseen vastuutettu kenenkään hoidettavaksi eikä sille osoitettu valtionhallinnossa erikseen rahoitusta (Itkonen ja Välisalmi 2017, 5, 14). Koska ylätason ohjaus, suunnittelu ja tavoiteasetanta kuntayhteistyölle puuttui, sen laadussa oli suuria alueellisia vaihteluita. Kuntia ei esimerkiksi ollut kunnolla sitoutettu vastaamaan Kelan työkäytäntöjä koskeviin kyselyihin.

Toisaalta kuntakentän suhtautuminen Kela-siirtoon oli paikoin passiivisen odottava ja kriittinen. Siksi myös tieto, jota Kelan hankeryhmä sai kunnista haalittua valmistelutyön tueksi, oli heikkolaatuista ja riittämätön-

tä. Yhtenä keskeisenä syynä Kelan ja kuntien takkuavaan yhteistyöhön oli monien kuntien nihkeä suhtautuminen uudistusta kohtaan.

”Must oli niinkun tosi hankala oli se kuntayhteistyö – – ne vaan odotti oikeestaan, että Kela tekee asioita ja kertoo heille mitä pitää tehdä – –. Ne oli kyllä tosi hiljasia, et mä mietin monta kertaa niissä tapaamisissa, kun epätoivoisesti yritin jotain tällasta tilaisuutta vetää, – – ei se oikeen vastavuorosta ollu. – – ne jotenkin ihan hiljaa vaan seuras, että miten se Kela nyt hommat tekee [naurahtelua] et ei niitä kauheesti kiinnostanutkaan meitä auttaa. Ja mä toisaalta niinkun ymmärrän sen ihan hirveen hyvin. Koska se oli heiltä pois. Kaikki ei tätä siirtoa kannattaneet.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kuntaliittoa taas närkästytti muun muassa se, että Kela suhtautui kielteisesti Kuntaliiton pyrkimyksiin hankkeistaa uudistuksen toimeenpanon valmistelun edellyttämä yhteistyö ja ottaa siten kuntien edustajat tiiviimin mukaan lain täytäntöönpanon valmisteluun.

”Kun eihän me voitu, kun meidän resurssit oli niinkun tässä – – eikä me saatu vaikka me haettiin tähän hanketta – –. Me haettiin ministeriöltä rahaa kuntien tukemiseen tähän näin... ja... itseasiassa siinä vaiheessa Kela suhtautui negatiivisesti tämmösen hankkeen tarpellisuuteen, eikä puolustanu meitä – – ja me ei saatu rahoitusta – –. Koska me oltiin silloinkin sitä mieltä, että tää ei niinkun onnistu näin [napsauttaa sormiaan]. Ja te olitte silloinkin sitä mieltä, että me hoidamme. Ni sehän oli kauhean uskottavaa ja me oltiin silloin, että no... hoitakaa [naurahtaa].” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Perustoimeentulotukityölle varatut henkilöstöresurssit

Kenties eniten kritiikkiä Kela on toimeentulotukiuudistuksen toimeenpanon valmistelussa saanut siitä, että varsinaiseen toimeentulotukityöhön resursoitiin liian vähän työntekijöitä. Henkilöstömäärän aliarvioimisen todetaan Kelan hankeryhmän loppuraportissa johtuneen uudistuksen tiukasta aikataulusta ja käytettävissä olevien taustatietojen puutteellisuudesta (mm. kuntien henkilömitoitus ja käsittelyyn kunnissa käytetty aika). (Kela 2017a, 16–17; Kela 2017b.) Haastattelu- ja asiakirja-aineistomme perusteella tilanteesta piirtyy kuitenkin monimutkaisempi kudelma.

Henkilöstöresurssien poliittinen lähtötaso

Kun päätös Kela-siirrosta tehtiin, hallituksella oli käytettävissään STM:n arviomuistio, jossa siirtoa perusteltiin sen tuottamilla mittakaavaeduilla. Työryhmään kuuluneen Kuntaliiton esittämän alustavan arvion mukaan kuntasektorilta olisi mahdollisuus uudistuksen myötä vähentää 1 000–1 300 henkilötyövuotta ja hallinnolliset menot vähenisivät siirron myötä 79–107 miljoonaa euroa (STM 2014, 27). Muistiossa kuitenkin todetaan, että Kelassa henkilöstökustannusten vaikutuksia ei kirjoitushetkellä ollut mahdollista arvioida. Ministeriön muistiossa ei siis lupailu mitään konkreettista uudistuksen tuottamista säästöistä henkilöstömenoissa.

Hallitus kuitenkin luotti kehysriihessä siihen, että perustoimeentulotuen Kela-siirto tuottaa massiiviset, yli 60 miljoonan euron säästöt tuen toimeenpanomenoissa (VTV 2020, 15). Kehysriihen päätösasiakirjojen liitteiden perusteella vaikuttaa siltä, että hallitus oletti Kelan hoitavan perustoimeentulotuen toimeenpanon noin neljänneksellä henkilöstömäärällä verrattuna kuntiin. Suhteutettuna Kuntaliiton esittämiin aiempiin alustaviin arvioihin säästetyistä henkilötyövuosista kuntasektorilla hallitukselle oli syntynyt käsitys, että Kelalle riittäisi tehtävän vastaanottamista varten 300–400 henkilötyövuotta lisäresursseja (vrt. STM 2014, 27).

Tarvittavan henkilöstön määrästä käytiinkin heti valmistelun alkuvaiheista saakka poliittista kädenvääntöä ministeriöiden kanssa. Kela kävi STM:n ja VM:n virkamiesten kanssa useaan otteeseen neuvotteluja uudistuksen täytäntöönpanon vaatimasta budjetista. Taustalla vaikuttivat vahvasti hallituksen kehysriihessä antamat raamit valtionhallinnon toiminnan tehostamisesta ja korkeiksi asetetut odotukset uudistuksen tuottamista säästöistä.

”Et eihän me valmistelussa voitu niinkun lähteä siitä, että meil ois rahaa niinkun hölvätä tähän ihan älyttömästi. Meil oli aika tarkasti niinkun siis 7,5 miljoonaa vuodelle 2016 ja sitten mitä se oli 36/37 miljoonaa siitä eteenpäin. Siihenhän se piti saada mahtuu. Eihän se, eihän me voitu lähteä esittämään niinkun julkisuu-teen eikä, ei nyt sinne välttämättä ollenkaan, mut sanotaan nyt vaikka valtiovarainministeriölle, et me tarvitaan rahaa enemmän. Mä muistan kun verissä päin käytiin jostain kuudesta miljoonasta taistelua, koska valtiovarainministeriö ihmetteli isoon ääneen että mihin te sitä rahaa oikeen tarviitte.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kädenvääntö lähti Kelan hankeryhmän näkökulmasta monessa mielessä varsin ikävästi liikkeelle. Neuvottelujen lähtökohdaksi oli ministeriöissä otettu luultavasti juuri hallituksen kehysriihen päätöksen pohjalta

ajatus siitä, että Kela hoitaa tuen toimeenpanon 400 henkilötyövuoden turvin. Tämä luku toimi pitkään eräänlaisena poliittisena alkuoletusasetuksena (ks. Johnson ja Goldstein 2013) uudistuksen edellyttämistä lisäresursseista Kelalle.

Myös Kelasta ulospäin annetuilla lausunnoilla oli oma osuutena henkilöstöresurssien poliittisen lähtötason syntymisessä. Mielikuvan syntymistä pönkitti Kelan johtajan lehdistölle antama varomaton lausunto.

”No, se lähti vähän nurinkurisesti liikkeelle, tosi nurinkurisesti. – – mä nyt sanon sen ääneen että se oli [johtoasemassa oleva Kelan toimihenkilö], joka sano joskus sillon 2000... sillon kun tätä siirtoa ruvettiin puuhaamaan, niin hän sanoi jossakin julkisessa keskustelussa että tää on 400 ihmistä mitä Kela tarvii tähän. – – Et sehän oli hirveen vaikeeta kun se oli jotenkin iskostunut sitten ministeriössä totta kai ja muuallakin niitten ihmisten päähän et 400 et vau et mitkä säästöt – – tästähän tulee mielettömät säästöt. – – tiedettiin heti kun tehtiin ensimmäiset laskelmat; ei hyvänen aika, ei me tällasella määrällä täst mitenkään selvitä ja sit ruvettiin hivuttamaan niinkun ylöspäin sit sitä lukua niin et me saatiin se mihinkä me sitten päädyttiin.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Vielä kesällä 2014 Kelan hallitukselle esitellyssä talous- ja toimintasuunnitelmassa mainitaan, että perustoimeentulotuen siirtäminen aiheuttaa Kelan toimintamenoihin 400 henkilötyövuoden laskennallisen lisäyksen. Arvio tarvittavasta työntekijämitoituksesta alkoi kuitenkin sykäyksittäin kohota ylöspäin, kun Kela alkoi tehdä omia arvioitaan tuen edellyttämistä resursseista.

Kelan myöhemmät arviot ja laskelmat tarvittavista resursseista

Työntekijämitoituksen arviointi oli varsinkin suunnittelun alkuvaiheessa vaikeaa, koska käytännön työn määrää koskevat pohjatiedot olivat puutteellisia. Toimeentulotukihakemusten määriä ja käsittelyaikoja pyrittiin Kelan hankeryhmässä selvittämään mm. THL:n tilastojen, ennusteiden, kuntakyselyjen ja työntutkimuksen menetelmillä. Lisäksi Kelan kehittämispalveluihin palkattiin kaksi toimeentulotukityötä tehnyttä käsittelijää ja yksi sosiaalityöntekijä, mutta vasta hankkeen loppuvaiheessa. Yhteistyö kuntakentän kanssa oli tässäkin kohdin takkuista. Kuntien tietojärjestelmistä ei ollut suoraan saatavilla tarkkoja tietoja esimerkiksi siitä, miten kauan toimeentulotukihakemusten käsittely keskimäärin vie. Tieto oli tältä osin hajanaista ja perustui epämääräisiin arvioihin.

”Et kuinka paljon kunnissa on, mikä se kuntien htv-määrä on mikä menee tähän perustoimeentulotuen hoitamiseen. Sellasta ykskäsitteistä lukua ei oo ollu. – Et et tiedon puutehan täs on ollu se iso ongelma, kun ei oo ollu sitä ajantasaista.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Lisäksi esimerkiksi pääkaupunkiseudulla havainnointi- ja työntutkimuksen menetelmien hyödyntäminen toimeentulotukityöhön tarvittavien resurssien arvioimisessa törmäsi kuntien yhteistyöhaluttomuuteen.

”– nää mejän tietojärjestelmäsuunnittelijat niin ei vaan kerta kaikkiaan päässy, koska kunnissa oli sitä mieltä, tai kunnat oli sitä mieltä et heil on niin kiire et ei he tämmösiä ylimäärisiä hengailijoita sinne voi ottaa et siin oli vähän sitten – ” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Keväällä 2015 arvio henkilöstöresurssitarpeesta oli kuitenkin Kelassa kohonnut jo 645 henkilötyövuoteen. Hankkeen ohjausryhmän kokouspöytäkirjoista käy ilmi, että tämä arvio lähetettiin myös ministeriölle tiedoksi. Lisäresurssien tarvetta perusteltiin muun muassa sillä, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta oli antamassaan mietinnössä korostanut, että Kela tarvitsee riittävät henkilöstöresurssit tehtävän hoidon turvaamiseksi (StVM 54/2014 vp).¹⁴

Keväällä 2015 Kelan toimeentulotukihankkeen alaisuuteen perustettiin erillinen alatyöryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida henkilöstöresurssien tarvetta tarkemmin, koordinoita tuen toimeenpanoa varten tarvittava lisähenkilöstö sekä selvittää kunnista Kelaan siirtyvän henkilöstön tilannetta. Ryhmässä arvioitiin useaan otteeseen valmistelun edetessä tarvittavaa henkilöstömäärää hakemukseen käsittelyyn käytetyn ajan ja tukihakemusten määrän perusteella.

Syksyllä 2015 käytiin hankkeen ohjausryhmän kokouspöytäkirjan perusteella keskustelua siitä, että jo kertaalleen korotettu 645 henkilöstötyövuoden resurssitarve oli edelleen alimitoitettu. Ongelmana oli myös se, että samaan aikaan Kelalle oli langetettu säästövelvoitteita toimintamenoihin, ja osa toimeentulotuen vaatimasta resurssitarpeesta oli tarkoitus hoitaa Kelan sisäisillä henkilöstövoimavarojen siirroilla. Säästöjen takia muun etuustyön tekemisestä oli nipistettävä 100 henkilötyövuotta. Ohjausryhmän henkilöstön edustaja nosti kokouksessa esiin huolen siitä, että liian vähäiset henkilöstöresurssit voivat johtaa siihen, ettei hakemuksia saada

14 Loppuvuodesta 2015 sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta muistutti jälleen, että toimeentulotukiuudistuksen yhteydessä on huolehdittava riittävästä henkilöstömitoituksesta asiakkaiden neuvonnassa, ohjauksessa ja hakemusten käsittelyssä.

käsiteltä 7 päivän lakisääteisessä käsittelyajassa ja että henkilöstö uupuu työtaakan alla.

Aikaisemmissa raporteissa on esitetty, että henkilöstöresursseja koskevien laskelmien virheet johtuivat hakemuskohdaisen käsittelyajan aliarvioimisesta. Arvioinnissa käytetyt tapaukset olivat liian helppoja, laskujen käsittelyyn käytetty aika arvioitiin väärin ja unohdettiin se, että työntekijöistä suurimmalle osalle etuus oli kokonaan uusi. (Itkonen ja Välisalmi 2017, 6.) Hankkeen omista asiakirjoista käy kuitenkin ilmi, että tehdyt laskelmat osuivat joiltain osin hyvin lähelle toteutunutta tarvetta. Kelan hankkeen ohjausryhmässä esiteltiin tammikuussa 2016 kolme erilaista skenaariota toimeentulotukihakemusten ja asiointien määrästä, ja laskelmissa otettiin huomioon myös kuntien avustavat toimenpiteet. Tämän pohjalta luettiin joukko toimenpiteitä, joilla Kelassa voidaan varautua uudistuksen aiheuttamaan lisätyöhön. Riskiarviot sisälsivät konkreettisia ehdotuksia siitä, miten asiakaspalvelu- ja ratkaisutyötä tulisi uudistuksen alkuvaiheessa resursoida. Todennäköisimpänä pidettiin vaihtoehtoa, jossa noin 70 % toimeentulotukiasiakkaista käy tammikuussa Kelan toimistossa, soittaa Yhteyskeskukseen tai lähettää Kelaan toimeentulotukihakemuksen. Hankeryhmän esityksessä todetaan, että edellä mainitun skenaarion toteutuessa Kelan tulisi varautua siihen, että toimeentulotukityöhön tulee resursoida uudistuksen alkuvaiheessa noin 1 600 henkilötyövuotta. Tätä varten Kelan tulisi kouluttaa pelkästään toimeentulotuen ratkaisutyöhön sovitun 500 henkilötyövuoden suuruisen joukon lisäksi 900 henkilötyövuoden suuruinen vararesurssi etuuskäsittelijöitä. Todennäköisimmän skenaarion toteutuessa olisi varauduttava siihen, että muiden etuuksien käsittelyajat venyisivät. Kelan tulisi varautua myös siihen, että puhelinpalvelua hoidettaisiin myös lauantaisin, asiakaspalvelua karsittaisiin ja toimistoissa työskentelevät työntekijät hoitaisivat takaisinsoittoja asiakkaille aamulla ennen toimistojen avautumista ja uudelleen kello 16:n jälkeen iltapäivällä.

Ehdotusten vastaanotto hankkeen ohjausryhmässä ei ollut kovin hyvä.

”Ei se [ohjausryhmässä esitetyt skenaariot] kauheesti keskustelua herättänyt. Ehkä ne oli niin radikaaleja. Siis nehän oli kamalia lukuja. Jos siel puhuttiin, että tarvitaan 400 ja sitten tulee joku joka esittää, et jopa 1 200 ihmistä tarvittais, niin onhan se sellainen joka herättää keskustelua. Tai siis, ei keskustelua vaan se, että se tyrää ajatukset, että koska niistä ei juurikaan puhuttu – . Et näkyy se siitä kokouksen muistiosta et ei siitä kauheesti keskusteltu. Sen puheenjohtaja kyl päätti, et tätä asiaa kyl seurataan. Ja seuraavassa kokouksessa sitten oli, mutta sieltä oli otettu pois näitä lukuja – .” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Samaa asiaa sivuaa myös toinen haastateltava.

”Oli erikseen tämmönen henkilöstöalaprojektikin, niin siellähän projektin vetäjähän teki sellasen arviolaskelman, puhuttiin niin sanotusta nauruversiosta, et pahimmillaan vois olla, mut siihen ei niinkun täällä uskottu, että näin vois käydä, että oli no höpö-höpö, ja se oli se todellisuus mikä sitten toteutukin. Et se niinkun se osoitti sen, et henkilöstöä pitäis olla se yli 1 000 henkilöä tekemässä sitä etuutta, et sen pystyis tekemään ja miten asiakasmäärät kasvaa, että esimerkiks täällä pääkaupunkiseudullahan tammikuussa asiakasmäärät kasvoi 120 prosenttia siihen mitä ne aikasemmin oli, – todellisuus yllätti vielä radikaalimmin siten.” (Haastateltava Kelan ohjausryhmästä)

Vielä tammikuussa 2016 etuusjohtaja Anne Neimala esitteli Kelan johtoryhmälle todennäköisimpänä skenaarion, joka edellyttäisi, että toimeentulotukityöhön resursoidaan uudistuksen alkuvaiheessa yhteensä 1 600 henkilötyövuotta. Pöytäkirjan perusteella ei selviä, mitä asiasta on johtoryhmässä keskusteltu. Asiasta on kirjattu: ”toimeentulotuen käyttöönotossa onnistumiseksi tehdään tarvittavat toimenpiteet Kelassa”.

Maaliskuuhun mennessä tilanne oli kuitenkin muuttunut. Toimeentulotukihankkeen ohjausryhmän kokouksessa käsiteltiin tuolloin uudelleen vuodenvaihteen riskienhallintatoimenpiteitä ja henkilöstöresurssien tarvetta. Kokousmateriaalien perusteella tarvittava lisäresurssien määrä oli supistunut useammalla sadalla henkilötyövuodella, eli yhteensä vuodenvaihteeseen arvioitiin tarvittavan toimeentulotukityöhön 750 henkilötyövuotta. Muilta osin riskienhallintatoimia oli kuitenkin merkittävästi lisätty. Esimerkiksi ratkaisutyöhön tulisi valjastaa alkuvuonna 2017 talkootöihin työntekijöitä etuuspalvelujen ja asiakaspalveluyksiköiden lisäksi myös keskushallinnosta ja varauduttava ylitöihin kaikissa yksiköissä. Lisäksi toimeentulotukiratkaisuja tehtäisiin muiden etuuksien läpimenoaikojen kustannuksella ja asiakkaille tarkoitetun asiointipalvelun näkymää muokattaisiin niin, että asiakkaiden yhteydenotot vähenevät. Kuntia kehoitettiin myös tekemään toimeentulotukipäätöksiä yli vuodenvaihteen ja merkitsevän viimeisiin toimeentulotukipäätöksiin selvästi esille tietoja, joiden pohjalta Kelassa voidaan mahdollisimman nopeasti tehdä uusi päätös toimeentulotuesta.

Hankeryhmän dokumenttien ja haastattelujen perusteella tammi-kuun ja maaliskuun 2016 välillä tehdyn uudelleenarvioinnin seurauksena Kelaan rekrytoitiin toimeentulotukityöhön huomattavasti vähemmän työntekijöitä kuin pessimistisimmät (lopulta lähimmäksi todellista tilannetta myöhemmin osoittautuneet) laskelmat olisivat edellyttäneet. Hen-

kilöstöresursseja koskevan huomattavan lisätarpeen esiin nostaminen oli osoittautunut poliittisesti liian tulenaraksi.

”Et se oli vähän semmosta poliittista – Kela halus tämän tehtävän, nii eihän me voitu, me ei missään nimessä voitu sanoo et nyt me tarvitaan 1 000 ihmistä. Tää ei ois ikinä tää siirto toteutunu – –.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Haastateltavat kertovat, että ”nauruversio”-laskelman henkilöstöresursseja ei lopulta voitu lähteä esittämään eteenpäin ministeriöille. Jos näin olisi tehty, uudistuksen toteuttaminen olisi saatettu pistää kokonaan jäihin, eikä perustoimeentulotuen Kela-siirto olisi välttämättä toteutunut. Koska myös peruspalveluministeri Rehula oli alkanut suhtautua koko uudistukseen kriittisesti, tilanne oli vakava ja pelko todellinen.

”No kyllä mä itekin muistan sellasen tilaisuuden, missä mä istuin; siel oli ministeri – ja tota silloin oli jo laki vahvistettu. – mä muistan me käytiin keskustelua niin kyl se [ministerin] näkemys oli silloin hyvin vahvasti se, että ei tätä siirtoa pitäisi toteuttaa. Et se oli jotenkin kauheen semmonen niinkun hyvin negatiivisesti suhtautu siis ministerinä – siinä oli joka tapauksessa semmonen uhka päällä että tota, ettei tämä välttämättä [toteudu] – –.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Ministeriöissä suhtauduttiin koko valmisteluvaiheen ajan penseästi Kelan pyyntöihin lisäresursseista. Tilanne oli luultavasti keskustalaiselle ministerille hankala siitä syystä, että keskustajohtoinen Kela oli aiemmin itse julkisesti lupailut hoitavansa etuustyön huomattavasti kuntia tehokkaammin vain 400 henkilötövuoden voimin. Valmistelun edetessä ja laskelmien tarkentuessa näytti siltä, että Kela tarvitsee ainakin uudistuksen alkuvaiheessa toimeentulotukityöhön lähes yhtä paljon resursseja kuin uudistuksen arvioitiin säästävän kunnissa. Sekä Kelalle että keskustalaiselle ministerille olisi kenties ollut kiusallista myöntää, että aiemmat lupaukset olivat olleet pahasti liioiteltuja.

”– ensimmäiset henkilöstöresurssit mitkä on laskettu, niin arvioitiin et Kela tarvii 550 henkilötövuotta siihen. Sit sitä nostettiin 650:een ja sekin oli ujo, vähän että voidaanko nostaa, se nostettiin. Ja ihan loppumetreillä nostettiin sinne 750:een. Mut siinä vaiheessa kun se nostettiin 750 henkilötövuoteen se määrä, niin tuota, siinä vaiheessakin jo todettiin, oli laskelmat olemassa, että tää ei riitä. Mutta ei ollu sitten rohkeutta lähteä esittämään isompia, koska oli taustalla vähän pelko siitä, että tää etuus ei tuukaan

meille hoidettavaks, jos me ei pystytä näyttää, et me tehään se tehokkaammin mitä kunnissa tehtiin.” (Haastateltava Kelasta)

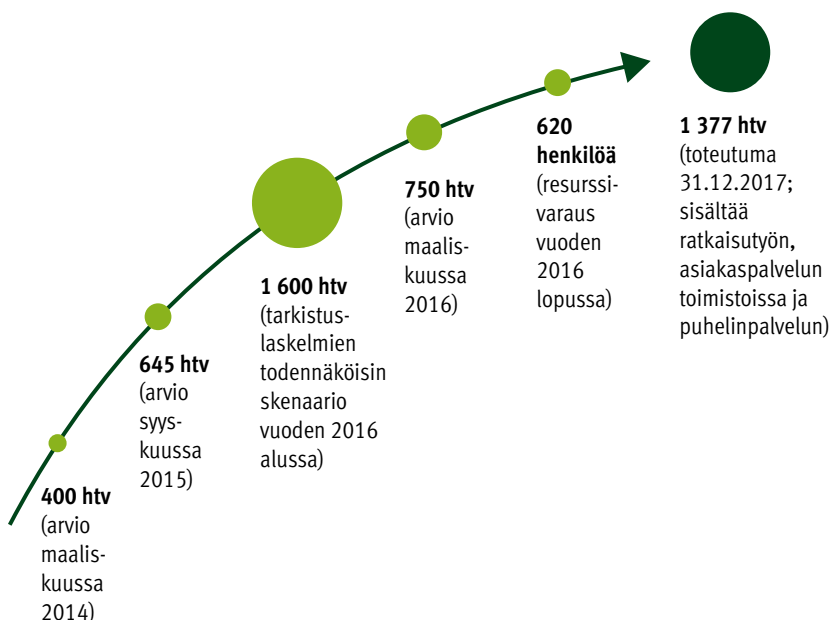
Toimeentulotukitoihin rekrytoitiin lopulta loppuvuoden aikana yhteensä 620 henkilöä, joista 170 toimihenkilöä siirtyi tehtäviin Kelan sisältä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Kelan hankeryhmä on jo maaliskuussa 2016 ollut kipeän tietoinen siitä kaaoksesta, joka vuodenvaihteessa 2016–2017 olisi edessä. Riskienhallintatoimenpiteistä huolimatta hanke- ja ohjausryhmässä tunnuttiin tietävän, että uudistuksen alkuvaiheessa toimeentulotukityöt ruuhkautuvat pahasti.

Kelan näkökulmasta perusteltua lisäresurssien tarvetta ja valmisteluun liittyviä muitakin ongelmia oli välttämätöntä häivyttää näkyvistä, koska muutoin etuutta ei ehkä olisi saatu Kelaan. Tilanteessa, jossa Kelan johto ei uskaltanut avoimesti tuoda esiin valmistelun aikana ilmenneitä vakavia ongelmia ja riskejä, Kelan hankeryhmän oli pakko jatkaa eteenpäin ainakin ”jotenkuten selviytyen” (vrt. Braybrooke ja Lindblom 1970).

Heti vuodenvaihteessa 2016–2017 henkilöresurssien aliarvioinnin suuruusluokka ja seuraukset kävivät viimeistään selväksi muillekin. Toimeentulotukitilanne nostettiin uudella intensiteetillä myös Kelan johtoryhmän ja hallituksen kokousten esityslistoille. Toimistojen asiakaspalvelu oli pahasti ruuhkautunut ja työntekijöiden päivät venyivät pitkiksi. Ylitöitä päätettiin heti tammikuun alussa tehdä jokaisena viikonloppuna. Helmikuussa lisärekrytoinnit ruuhkatilanteen purkamiseksi olivat jo hyvässä vauhdissa. Vuoden 2017 lopun tietojen perusteella perustoimeentulotukitöitä tehtiin Kelassa yhteensä 1 377 henkilötyövuotta eli lähes 1 000 henkilötyövuotta enemmän kuin toimeentulotukiuudistuksen valmisteluvaiheen alkuvaiheessa oli arvioitu (kuvio 1, s. 97).¹⁵

15 Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan perustoimeentulotuen toimeenpanokustannukset ovat yli kolme kertaa suuremmat kuin uudistuksen valmisteluvaiheessa arvioitiin (VTV 2020, 15–16).

Kuvio 1. Arviot Kela-siirron edellyttämistä henkilötyövuosista ja toteuma vuoden 2017 lopussa.



Lähteet: Kelan johtoryhmän ja valmistelun ohjausryhmän pöytäkirjat v. 2014–2016 sekä Juha Turpeinen, sähköpostitiedonanto 14.11.2019.

Miksi toimeentulotukiuudistuksen alkuvaihe epäonnistui?

Jälkikäteen näyttää selvältä, että koko uudistuksen valmisteluprosessi käynnistyi monella tapaa huonojen tähtien alla. Esitämme seuraavaksi ko-koavasti neljä selitystä sille, miksi toimeentulotukiuudistuksen alkuvaihe epäonnistui.

1) Hallituksen alkuperäinen päätös siitä, mitä uudistuksella tavoitellaan ja miten se toteutetaan, oli epärealistinen ja epäselvä, eikä uudistuksen toimeenpanolle annettu lisäaikaa, vaikka uudistuksen tavoitteenasettelu eli viime hetkiin saakka.

Uudistuksen alkuperäinen tavoite toiminnan tehostamisesta oli epärealistinen. Esimerkiksi STM:n arviointiryhmän raportin perusteella tuen toimeenpanon tehostumisen mittakaavaa oli vaikea arvioida. Alkuperäinen tavoite tuen toimeenpanon tehostamisesta muuttui myös valmistelun edetessä entistä vaikeammaksi saavuttaa, koska tuen harkinnanvaraisia

elementtejä lisättiin. Tukea ei uudistuksen yhteydessä ”normitettukaan” tavalla, joka olisi mahdollistanut Kelan toimeenpanojärjestelmän tehokkuuspotentiaalin hyödyntämisen. Hallinnollisen päätöksenteon näkökulmasta uudistuksen toteuttamista koskevan toimeksiannon epäselvyys aiheutti isoja ongelmia, koska Kelan oli vaikea saada kiinni siitä, mihin uudistuksen toteuttamisessa olisi pitänyt keskittyä. Lisäksi, vaikka uudistusta koskevia tavoitteita lisättiin ja täsmennettiin vielä hetkeä ennen kuin uudistus oli pantava täytäntöön, hallitus ei antanut hallinnolle lisäaikaa sen valmistelulle.

”Tää osoittaa vaan sen, että kun tällaisia isoja päätöksiä tehdään, niin pitää antaa aikaa tälle niinkun toimeenpanolle.” (Haastateltava ministeriöstä)

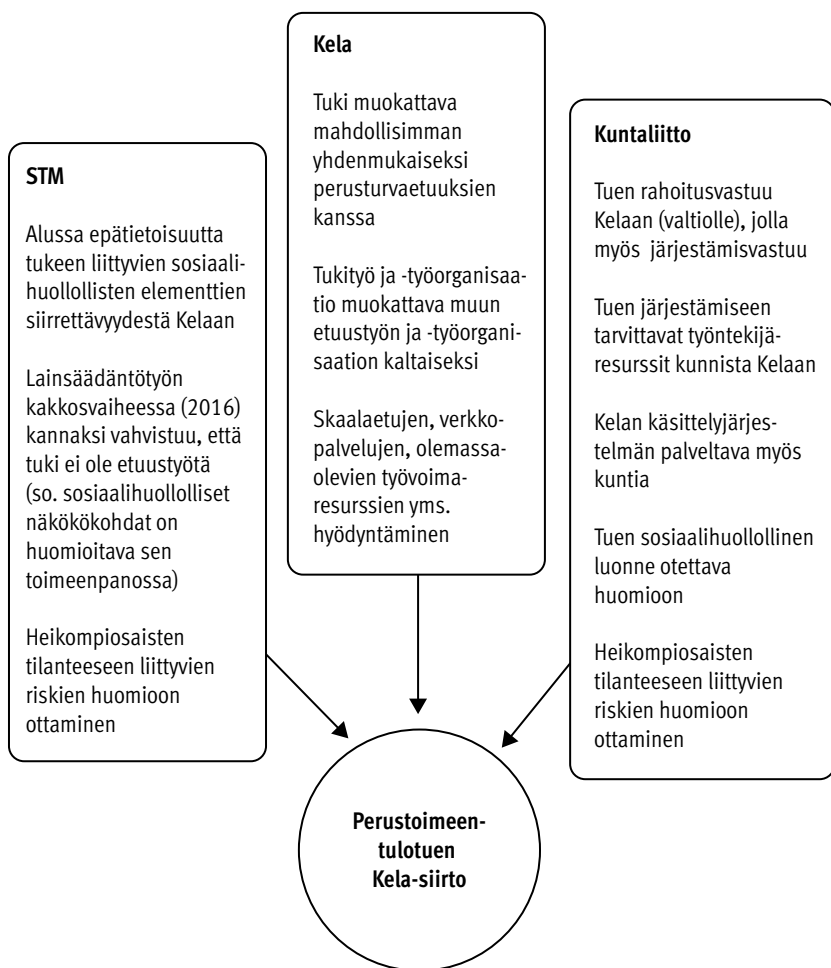
2) Valmisteluun osallistuneilla hallinnon toimijoilla (STM, Kela ja Kuntaliitto) ei ollut yhteistä näkemystä siitä, mitä uudistukselta odotettiin ja miten tavoitteisiin olisi mahdollista päästä. Kelassa takerruttiin liian pitkään hallituksen alkuperäiseen ajatukseen uudistuksen toteuttamisesta.

Toimeentulotuen erityisluonne valmistelun alkuvaiheessa tietoisesti tai tiedostamattomasti torjuttiin sekä Kelan hankeryhmässä että STM:ssä, koska a) valmistelun alkuvaiheessa uudistuksesta yleisesti puhuttiin perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtämisenä Kelaan ja b) STM:n johdolla tapahtunut lainsäädäntötyön valmistelu eteni ristiriitaisissa ja epätietoisissa tunnelmissa. Ymmärrys toimeentulotuesta hahmotui etenkin Kelassa niiden etuuksien kautta, joita Kela on aiemmin saanut hoitaakseen.

”Kun meidän ei olla koskaan toimeenpantu mitään semmosta etuutta, mikä olisi osa niinkun tätä sosiaalihuoltoa. Se on ollu aina kuntien tehtävä ja – kun sinne jää se täydentävän osuus sinne kuntaan, niin eihän sitä nyt voi noin vaan, et kylhän sen järkikin sanoo siinä, et jos niinkun jälkikäteen kun sitä ajattelee, niin eihän sitä voinu mitenkään edes –. Sehän oli ihan hölmöä ajatella niin.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Kun myös valmistelutyöhön osallistuneiden muiden toimijoiden (Kuntaliitto ja ministeriöt) välillä oli selvästi epäselvyyttä siitä, mistä uudistuksessa oli kyse, Kelassa syntyi suuri houkutus suhtautua etuuteen teknisenä, laskennallisena ja perinteisiä Kela-etuuksia muistuttavana etuutena, jonka työjärjestelyt, tietojärjestelmät ja toimeenpano voitiin sovittaa vain pienin uudelleenjärjestelyin osaksi Kelan toimeentuloturvaratkaisuja suoltavaa koneistoa. Tämä oli myös se käsitys, joka hallituksellakin näyttää vielä kehysriihessä olleen uudistuksen sisällöstä. (Kuvio 2, s. 99.)

Kuvio 2. Kela-siirron valmisteluun osallistuneiden intressitahojen Kela-siirron tavoitteita koskevat painotukset.



”Me ehkä liikaa tuodittauduttiin siihen – – et siirretään tämä las- kenta ja maksatus niinkun Kelalle. Eli – – aateltiin – – että siis poliitikkoja myöten, että se on vaan yhteen- ja vähennyslaskua ja sitten jos jää plussan puolelle tai miten se nyt sanotaan, miinuk- sen puolelle laskelma, niin maksetaan sitten se erotus asiakkaalle, et siinä ei niinkun ajateltu mitenkään sitä kauheen semmosena hankalana, ja hyvin vahvana koko ajan oli se että Kelassa ei tehdä sosiaalityötä.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Tutkimuksen perusteella valmisteluun osallistuneiden organisaatioiden jännitteet ja epäselvyydet uudistuksen keskeisistä sisällöistä tulivat selkeimmin esiin STM:n ja Kelan välillä. Tulkintaepäselvyyksien takia STM ja Kela hukkasivat arvokasta aikaa vääntämällä kuukausia kättä uudistuksen sisällöstä.

3) Kelalla ei ollut kykyä ottaa vastaan tietoa, joka oli ristiriidassa sen omien agendojen kanssa, eikä sillä ollut halua tai rohkeutta tuoda avoimesti esiin uudistuksen toteuttamiseen liittyneitä riskejä, koska se oli poliittisena toimijana osallistunut alkuperäisen päätöksen syntymiseen.

Koska uudistuksen lainsäädännön valmistelu ja hallinnollinen täytäntöönpanon valmistelu olivat monella tapaa yhteen kietoutuneita ja samanaikaisia, valmistelutyöhön osallistuneiden roolit ovat vaihdelleet tilanteesta ja kokouksesta toiseen. Etenkin Kelan hankeryhmässä työskennelleet haastateltavat ovat istuneet ministeriöiden koolle kutsumissa kokouksissa, milloin lainsäädännön valmisteluun osallistuvina asiantuntijoina, milloin sen täytäntöönpanon valmistelusta vastaavan viranomaisen edustajina.

Poliittisena toimijana Kela järjesti itselleen perustoimeentulotuen lupaamalla hoitaa etuuden vain 400 henkilötyövuoden lisäresursseilla tietämättä kuitenkaan kovin tarkkaan, minkälaisesta etuudesta perustoimeentulotuessa on kysymys. Koska hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa juuri kustannusnäkökulma oli keskeinen siirtopäätöstä ohjaava kehys (mm. kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja sen korjaamispyrkimysten johdosta), myös aiemmin siirtoa vastustaneiden, talousnäkökulmaa korostaneiden, puolueiden taholta kuului päätöksen jälkeen enää vähän soraääniä. Epätoivoisesti säästöjä etsivän hallituksen korvissa Kelan toiveikkaat arviot toiminnan tehostumisesta kuulostivat lupaavilta ja näin valmistelutyö saatiin käyntiin. Kelassa luotettiin turhankin sinisilmäisesti siihen, että uudistuksen toimeenpanossa onnistutaan, tulipa tuki Kelaan missä muodossa ja millä hinnalla hyvänsä.

”Kun me ollaan kuitenkin aika semmosia vahvoja niinkun et me vaan niinkun mennään eteenpäin niin siihen on aika vaikee siten jonkun tulla ulkopuolelta sanomaan et kyllä te nyt päin seinää ajatte (naurua). Et et kuka sen ois meille sanonu et nyt ei mee, että meette kyllä mettään.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Ulkopuolelta katsottuna Kelan vahva usko onnistumiseensa herätti sekä ihmetystä että ihailua.

”Kyllä se Kelan optimismi oli ihan vilpittöntä optimismia. Ja kyllä mun täytyy sanoa, että se leimaa muutenkin. Että muissakin

asioissa, että Kela on aika itseriittoinen putiikki. Ja hyvin semmonen itseään suojeleva ja puolustava.” (Haastateltava ministeriöstä)

”Ja se usko oli teillä niinkun tosi vahva. Se niinkun johtajatasen usko. Että kyllä me tää homma niinkun hoidetaan. Niin täytyyhän siihen sitten uskoa.” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Ongelmat Kelan valmistelutyössä olivat monin osin samantyyppisiä kuin ryhmäajatteluksi¹⁶ kutsutussa ilmiössä (ks. tarkemmin Janis 1982, 244). Sille on ominaista muun muassa päätöksentekoon osallistuvan ryhmän kokoonpanoon ja ideologisiin lähtökohtiin liittyvä yhdenmukaisuuden paine, yksimielisyys, itsesensuuri, käsiteltävien asioiden johtajakeskeinen ja kollektiivinen järkeily (soraäänien tukahduttaminen), haavoittumattomuuden illuusio, ulkopuolisia tahoja koskevat kielteiset stereotyyptit, toiminta epätäydellisen informaation varassa, omiin ratkaisuihin liittyvien riskien heikko tunnistamiskyky ja puutteet niihin varautumisessa sekä vaihtoehtoisten ratkaisujen selvittämisen laiminlyönti. Nämä kaikki ryhmäajattelulle ominaiset asiat toistuivat jollain tapaa myös uudistuksen täytäntöönpanon valmistelussa Kelassa.

Liiankin vahvalta vaikuttava käsitys omasta onnistumisesta oli omiaan luomaan tilanteen, jossa uudistuksen valmisteluun lähdettiin huolettomasti ja omanarvontuntoisena ja riskit jätettiin vähemmälle huomiolle. Itsevarmuus häiritsi loogista ajattelua ja sai valmistelijat tekemään johtopäätöksiä liian heppoisin perustein (vrt. Etzioni 1999). Saattaa myös olla, että esimerkiksi kunnista tulleet varoitusviestit oli helppo sivuuttaa, koska niiden (joissain kohdin) aggressiivinen ja synkkä sävy oli liian suuressa ristiriidassa Kelan luottavaisen ja itsevarman ”hyvän fiiliksen” kanssa. Kelassa ei voitu ottaa huomioon kunnista kantautuvia soraääniä, koska ne uhkasivat Kelassa rakennettua selviytymistarinaa (vrt. Kahneman 2011, 106–107).

Lopulta Kelan vahva tavoite turvata perustoimeentulotuen Kela-siirron toteutuminen houkutteli tai jopa pakotti organisaation salaamaan ongelmia. Kelan johtoa oli tiedotettu niistä riskeistä, joita sisältyi siihen, ettei toimeentulotukityöhön resursoida tarpeeksi henkilöstöä. Kelan johto oli myös tietoinen siitä, miten suuresta henkilöstövajasta oli riskiarvioiden mukaan kysymys. Tarvittavia lisäresursseja ei silti aineistomme mukaan pyydetty ministeriöstä. Toisaalta näyttää myös siltä, ettei niitä olisi pyytämälläkään saatu. Myös hallitus näyttää odottaneen Kelalta sitä tehokkuut-

16 Kiitämme esitystämme Hallinto- ja kuntatutkimuksen päivillä Tampereella syksyllä 2017 kommentoineita henkilöitä.

ta, jonka pohjalle alkuperäinen siirtopäätös oli (hyvin hatarin perustein) rakennettu.

4) Poliittishallinnollinen valmistelutyö käynnistyi yksinkertaistuin lähtöoletuksin, se oli riittämättömästi resursoitua ja sen tiedollinen perusta oli heikko.

Vaikuttaa siltä, että uudistus ja sen valmistelu haluttiin niin säästöjä hakevassa hallituksessa kuin massaetuksien käsittelyyn erikoistuneessa Kelassakin nähdä yksinkertaisena projektina heti valmisteluhankkeen perustamisesta alkaen. Uudistukseen suhtauduttiin liian kevyesti ja etsittiin ratkaisuja, jotka ovat ”riittävän hyviä” ja tulkittiin kokonaisuutta yksinkertaistaen jättämällä ”epäolennaisuudet” huomiotta (vrt. Simon 1979, 26–27).

Täytäntöönpanoa suunnitelleen Kelan hankeryhmän työryhmien kokoonpano ja niiden keskinäinen yhteistoiminta myös suunniteltiin tiedontuotannon ja kriittisen ajattelun kannalta epätarkoituksenmukaisesti. Hankkeen alatyöryhmiin ei otettu mukaan esimerkiksi viimeiseksi jääneessä Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilussa mukana olleita Kelan työntekijöitä. Hankkeen ei myöskään arvioitu hyötyvän esimerkiksi Kelan tutkimuksen asiantuntemuksesta, koska yhtään tutkimuksen edustajaa ei pyydetty mukaan valmistelutyöhön. Näyttää myös siltä, että hankkeen alatyöryhmät ovat toimineet osin toisistaan erillään ja hanke on kärsinyt kokonaiskoordinaation puutteesta.

Uudistuksen täytäntöönpanon valmistelussa rationaalisuuden ohuus näkyi esimerkiksi siinä, että valmistelutyön pohjaksi kerätty tieto, varsinkaan kunnista kerätty, ei ollut riittävää eikä tiedonkeruun tapa systemaattinen. Osassa alahankkeista tiedonkeruu jätettiin kesken. Näin tehtiin esimerkiksi tietojärjestelmän kehittämisen alkuvaiheessa, kun päätettiin jättää selvittämättä, olisiko järjestelmän kehittämisessä voinut hyödyntää ainakin osin myös valmista tietojärjestelmää. Ainakin kunnista kerätyn tiedon hajanaisuuden ja heikon laadun sivuuttamiseen tuntuvat vaikuttaneen myös tunteet ja arvot, mikä sotki loogis-empiiristä analyysia.

Kaikkein eniten tiedollista pohjaa nakersi se, ettei uudistuksen valmistelussa ollut mahdollista hyödyntää sitä testaavaa kokeilua. Aikaa sen toteuttamiseen ja myös ymmärrystä sen tarpeellisuudesta oli liian vähän.

Valmistelutyö toteutettiin Kelassa myös hyvin keskushallintovetoisesti ja lopulta myös hyvin pienillä henkilöstöresursseilla Kelaa koskevan säästökuurin vuoksi. Nämä resurssit oli osin sidottu muihin tehtäviin, ja myös samaan aikaan toteutetun ison organisaatiouudistuksen läpiviemiseen. Tästäkin syystä on ymmärrettävää, ettei hankkeessa ehditty riittävästi pohtimaan sitä, minkälaista tietoa päätöksenteon tueksi on syytä kerätä, miten

tiedon laatua on syytä arvioida ja minkälaisia johtopäätöksiä tämän tiedon pohjalta voidaan tehdä.

Myös ministeriössä oltiin uudistuksen valmisteluvaiheessa kovilla lukuisten lainsäädännön uudistamishankkeiden samanaikaisuuden ja poliittisen aikapaineen vuoksi. Vaikka ministeriöstä pyydettiin uudistuksen toimeenpanolle lisää aikaa, hallitus ei sitä antanut. Kenties myös siirron vatvominen jo 1980-luvulta asti aiheutti sekä hallinnon että poliitikkojen puolella taisteluväsymystä; olotilan, jossa pitkään vatvottuihin ongelmiin ei enää jaksettu varsinaisen siirtotyön käynnistyttyä paneutua riittävästi.

Hallinnollisen rationaalisuuden ehdot ja poliittishallinnollisen yhteispelin onnistuminen

Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuutta voidaan arvioida tarkastelemalla, miten hallinto onnistuu saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sille on poliittisen järjestelmän puolelta asetettu. Edellä todetun perusteella Kela onnistui siinä huonosti. Toisaalta Kela oli lopulta lähes mahdottoman tehtävän edessä. Samaan aikaan, kun uudistukselle asetettuja tavoitteita muutettiin ja lisättiin lainsäädäntötyön ja hallinnollisen valmistelutyön edetessä, tavoitteiden priorisoimisesta ei aineistomme perusteella käyty valmistelutyön aikana juurikaan keskustelua. Asianosaisilla organisaatioilla oli myös eriäviä käsityksiä siitä, mihin suuntaan uudistusta tulisi viedä. Lisäksi valmistelutyölle annettu aika oli etukäteen lukittu eikä sitä tavoitteiden muuttumisesta, lainsäädäntöprosessin venymisestä sekä valmistelun keskeneräisyydestä (muun muassa kokeilun puuttumisesta) huolimatta muutettu. Vastaavasti sekä valmistelutyön että varsinaisen toimeentulotukityön edellyttämät todelliset resurssitarpeet kätettiin, vaikka uudistuksen sisältö muuttui lainsäädäntötyön edetessä selvästi alkuperäisestä.

Kun tavoitteet ovat epäselviä ja jännitteisiä ja ajasta ja resursseista on puute, sekä yksittäiset ihmiset että organisaatiot tekevät huonoja päätöksiä (vrt. Shah ja Sharif 2012). Vaikuttaa siltä, että toimeentulotukiuudistuksen valmisteluvaiheessa tehdyt virheelliset päätökset ovat olleet pääasiassa seurausta näistä kontekstuaalisista ehdoista, jotka määrittivät toimeentulotukiuudistuksen toteuttamista. Hallinnollisen päätöksenteon rationaalisuutta sekoittavat tekijät olivat siten hierarkkisessa suhteessa keskenään: ilman epäselvää ja ristiriitojen täyttämää tavoiteasetantaa, epärealistista valmistelulle annettua aikataulua sekä tehostamispaineiden alla päätettyä kohtuuttoman tiukkaa henkilöstömitoitusta uudistuksen toimeenpanon alkuvaihe olisi voinut sujua paremmin.

Haastateltavat Kelan ulkopuolelta painottivatkin sitä, ettei uudistuksen alkuvaiheen epäonnistumisesta voi syyttää yksittäisiä virkamiehiä sen

enempää Kelassa kuin muissakaan valmisteluun osallistuneissa organisaatioissa.

”Ja sitä haluan vielä painottaa, että tässä ei oo kyse yksilöistä. Että kaikki valmistelijat oli tosi asiantuntevia – -. Tää oli niinkun poliittis-insitutionaalinen ongelma. – – Mutta että sitä kun tullaan eri koneistoista ja koneistoilla on niinkun erilaiset... Että älkää vaan antako sellaista vaikutelmaa, että kyse olis yksittäisistä ihmisistä. Että se ei missään tapauksessa pidä paikkaansa. – – Mutta tää just tää, että miten vaikeeta on muuttaa maailmaa, kun instituutiot pysyy niinkun omissa asemissaan. Että se tässä varmaan on se opetus.” (Haastateltava ministeriöstä)

Vaikuttaa siltä, että politiikan ja hallinnon yhteispelin epäonnistumisen juurisyyt ovat toimeentulotuki uudistuksen tapauksessa syvällä poliittishallinnollisissa rakenteissa. Ensinnäkin politiikan ja hallinnon aikajänne – ja tätä kautta orientaatio ja motivaatio uudistuksen toteuttamiseen – oli erilainen. Hallituksessa istuvilla ministereillä (ja puolueilla) oli vahva tahoto saada vietyä halutut uudistukset läpi vaalikauden aikana. Uudistusten valmistelun ja toimeenpanon venyessä vaalikausien yli poliitikot ottavat aina riskin, että uudistus kuopataan, mikäli se ei miellytä uutta hallitusta. Tämän uudistuksen kuoppaaminen oli todellinen riski myös Kelalle, mutta poliitikkojen arvaamattomien ratkaisujen pelossa ja uudistuksen läpiviemiseen liittyvien vahvojen tavoitteiden vuoksi se ei lähtenyt julkisesti kritisomaan ja haastamaan sille sälytettyä mahdotonta tehtävää.

Poliittisen järjestelmän ja hallinnon yhteistoimintaan liittyy aina tietynlainen siihen luonnostaan kuuluva epäluottamus. Poliitiikka on hallinnon näkökulmasta tahtojen taistoa, jossa hallinnon tehtäväksi jää usein valmistella keskeneräisten tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavat keinot. Hallinto taas on politiikan näkökulmasta kuin Moolokin kita, jonka ajatellaan käyttävän uudistusten valmisteluun niin paljon rahaa ja aikaa kuin sille annetaan. On siksi ymmärrettävää, että myös poliitikot suhtautuvat hallinnon pyyntöihin, toiveisiin ja vaatimuksiin välillä skeptisesti. Kela otti näillä ehdoilla vastaan sen, mitä otettavissa oli, ja lopulta – tilanteen ajauduttua karille – kovimman hinnan siitä maksoivat asiakkaat ja Kelan asiakas- ja etuustyöntekijät. Poliittishallinnollisen järjestelmän toimivalle yhteistyölle ja rationaaliselle päätöksenteolle vaalikausien yli ei näytä olevan ainakaan tämän tapauksen valossa olemassa vahvoja kannustimia.

Toiseksi julkishallinnon organisaatiot eivät ole ainoastaan päätöksiä toimeenpanevia koneita (Virtanen ja Stenvall 2010, 42–43), vaan myös vahvoja intressejä omaavia poliittisia toimijoita. Tilanne on otollinen tuottamaan julkishallintoon osaoptimointia. Toimeentulotuki uudistuk-

sen valmistelussa osaoptimointi ja toimijoiden oman edun tavoittelu näkyi monessa kohdin etenkin Kelan ja kuntien välillä. Paine yhteistyöhön paremman lopputuloksen saamiseksi oli pienempi kuin hallinnonalojen omien intressien aiheuttama kitka (vrt. Heinonen 2017, 95). Eriävät intressit Kelan ja kuntien työntekijäryhmien välillä aiheuttivat valmistelutyön aikana erilaisia tiedon keräämiseen, vastaanottamiseen ja käsittelyyn liittyviä ongelmia.

Toimeentulotukiuudistuksen valmistelutyöhön vaikuttivat siis useat perusluonteiset poliittishallinnollisen toiminnan rationaalisuutta sekoittavat häiriötekijät, joiden seurauksena julkishallinnon toiminta oli jälkikäteen kokonaisuudessaan irrationalaista.

Alkuvaiheen epäonnistumisesta huolimatta ministeriöstä ja Kuntaliitosta valmisteluun osallistuneet haastateltavat suhtautuivat (ehkä juuri näistä syistä) armeliaasti siihen, miten valmistelutyö kaiken kaikkiaan sujui. Kelan valmistelijoiden itseruoskivaan analyysiin verrattuna ulkopuoliset haastateltavat kokivat toimeenpanon alkuvaiheen ongelmat lopulta aika pieninä.

”Mut et henkilökohtaisesti, tietäen, että mitä tässä on tapahtunut – -. Niin musta tää meni lopulta niinkun aika hyvin. – Et musta mahdollisuudet olis ollut paljon suurempaankin katastrofiin – -. Et siis en mä tarkoita sitä, että tietenkään näin ei olis saanut käydä, mutta – -. Että tää tuottaa varmaan pidemmässä juoksussa sitten niinkun aika hienoja juttuja.” (Haastateltava Kuntaliitosta)

Se, miten hyvin tai huonosti siirtopäätös ja sen valmistelu lopulta onnistuu, tulee arvioitavaksi vasta myöhemmin. On mahdollista ja osittain jo nähtävissä, että vaikeudet myös käynnistivät prosessin, jonka myönteiset seuraukset paljastuvat vasta ajan kanssa. Mikäli alkuvaihe olisi sujunut mutkattomammin, järjestelmään olisi saattanut jäädä pieniä, mutta merkittäviä virheitä, joiden korjaamiseen ei olisi yhtä hanakasti tartuttu. Myös paljon arvostelua aiheuttanut resurssikysymys saattaa ajan kuluessa asettua uuteen valoon.

”Kuten sanoin niin mä oon, melkeen sieluni silmin nään, sanotaan 3 vuoden päässä, niin me ollaan siinä tasossa, mikä me arvioitiin tammikuun lähtötasoksi näissä tota resurssiasioissa. Tää on mun vainuni, koska se vääjäämättä se niinkun tehokkuus kasvaa, kun siihen opitaan ja saadaan prosessit ja toimintatavat järjestettyä ja viilattua.” (Haastateltava Kelan hankeryhmästä)

Haastateltavat myös uskoivat siihen, että uudistus tuottaa pidemmällä aikavälillä paljon hyvää yhteistyötä ja tietoa järjestelmän kehittämisen tueksi.

Kuten kuunnelmasarjassa *Knalli ja sateenvarjo*, jossa ministeriön erikoisosaston virkamiehet keksivät ratkaisut tilanteen korjaamiseksi ja välttävät komennuksen arkistotehtäviin Ulko-Hebrideille, asiat saattavat kääntyä lopulta hyvin myös toimeentulotukiuudistuksen kohdalla, varsinkin kun syyllisten osoittaminen on tässä tapauksessa vaikeampaa kuin kuunnelmassa. Byrokratian tehottomuutta parodioivassa kuunnelmassa virkamiehet ovat usein itse vastuussa aiheuttamistaan ongelmista. Kela-siirron kohdalla alkuvaiheen epäonnistumisesta ovat kuitenkin vastuussa myös muut asianosaiset organisaatiot eikä vähiten kaikista tiukasta uudistuksen aikataulusta ja epärealistisista tavoitteista jääräpäisesti kiinni pitänyt hallitus.

Lopuksi

Valitettavasti toimeentulotukiuudistus ei ole ainoa esimerkki poliittis-hallinnollisen järjestelmän kyvyttömyydestä toteuttaa isoja uudistuksia onnistuneesti. Toimeentulotukiuudistuksen valmistelusta löytyy monia yhtäläisyyksiä vielä kaoottisemmalta vaikuttaneeseen sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun. Sote-uudistuksen valmistelua ja johtamista vaikeuttivat poliittisen ohjauksen ristiriitaisuus ja kangertelevaan päätöksentekoon liittyvät ongelmat. Toimeentulotukiuudistuksen tapaan sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikataulu oli täysin epärealistinen, uudistukseen liittyviä riskejä ei kylliksi huomioitu, valtakunnallisen ohjauksen ja paikallisen vastuun rajanveto oli epäseltä ja esimerkiksi tietopohjan analysointiin ei annettu riittävästi aikaa. (Ranta ym. 2019.)

Uudistusten valmistelutyön ongelmista voidaan kuitenkin ottaa opiksi. Kela-siirron valmistelusta kertyneen kokemuksen perusteella Kelan sisäinen tarkastus on antanut asiasta omat suosituksensa. Ensinnäkin olisi tärkeää toteuttaa suurten uudistusten yhteydessä niitä tai ainakin niiden keskeisimpiä osia koskeva kunnollinen kenttäkoe ennen kuin ne otetaan käyttöön. Uudistusten valmistelutyössä tulisi jatkossa 1) vaihtaa saattaen 2) ja edetä vaiheittain. Lisäksi jatkossa pitäisi 3) parantaa yhteistyötä ja vuorovaikutusta, 4) varata muutoksiin riittävästi aikaa, 5) varautua erityisen huolellisesti siirtymävaiheisiin, 6) hyödyntää arjen asiantuntijuutta ja 7) suhtautua vakavasti riskienhallintaan ja lisätä riskienhallinnan osaamista. (Kela 2017a, 30–31.) Resurssien riittävydestä huolehtiminen, hallintojen välisen yhteistyön kehittäminen ja riskienhallinnan ja siihen liittyvän

tiedottamisen parantaminen ovat aineistommekin perusteella asioita, joihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Hallinnollisessa päätöksenteossa tolkkulisten ratkaisujen tukemiseksi voisi lisäksi olla hyvä kehittää hankkeisiin jonkinlaisia tarkistuslistoja (vrt. Simon 1979), jotka varmistaisivat päätöksenteon pohjana käytettävän tiedon laatua. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että hankeryhmän tulisi eri vaiheissa työskentelyä dokumentoida ja reflektoida hankkeessa kerättävän tiedon validiteettia, reliabiliteettia, laajapohjaisuutta ja objektiivisuutta. Isoihin kehittämishankkeisiin tulisi myös nimetä henkilö, joka vastaa hankkeen tieto-ohjautuvuudesta.

Askeleita tähän suuntaan on Kelassa jo otettu. Tiedolla johtaminen on nykyään nostettu Kelassa strategiseksi tavoitteeksi (Kela 2020). Kela on tosin sanoen julkisesti sitoutunut organisaationa tekemään päätöksiä, jotka pohjautuvat tutkittuun tietoon, ja pyrkii näin tietoisesti loogis-empiriseen (rationaaliseen) päätöksentekoon. Askel tiedolla johtamisen kehittämiseksi on tärkeä myös siinä mielessä, että kuten toimeentulotukiudistuksen valmistelukin osoittaa, jopa Kelan omien tutkijoiden tuottamaa tietoa toiminnan suunnittelun tueksi hyödynnetään Kelassa vielä varsin vähän. Tutkijoiden näkökulmasta kolikolla on tässä kaksi puolta. Toisaalta tekemämme tutkimuksen luotettavuutta ei heikennä ainakaan se, että Kelan hallinnon intressit kontaminoisivat tutkimuksemme lähtökohtia tai pyrkisivät vaikuttamaan esimerkiksi tutkimustemme tuloksiin tai niiden julkaisemiseen. Tämänkin tutkimuksen olemme saaneet tehdä edustamassamme organisaatiossa rauhassa, mikä kenties keventää sektoritutkimuslaitoksissa työskentelevien tutkijoiden riippumattomuutta alati epäilevän tiedeyhteisön mieltä. Kolikon toinen puoli on kuitenkin synkempi. Mikäli tiedontuotannolla on jatkossakin lainsäädännön toimeenpanon valmistelussa ja Kelan toiminnan kehittämisessä marginaalinen asema, tiedolla johtamispuhe jää vain trendikkääksi sanahelinäksi.

Jotta toimeentulotukiudistuksen alkuvaiheen kaltaiselta kompuroinnilta välttyttäisiin jatkossa, kaikkein keskeisintä olisi kuitenkin luoda nykyistä paremmat edellytykset poliittishallinnollisen järjestelmän toimivuudelle kokonaisuutena. Järjestelmän uskottavuuden ja tolkkulisen päätöksenteon turvaamiseksi tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota etenkin tavoiteasetannan ja riittävän varhaisen ja huolellisen lainsäädäntötyön onnistumiseen. Poliittisen järjestelmän tulisi pystyä asettamaan hallinnolle tavoitteita, joiden saavuttaminen on realistista niillä resursseilla, jotka sille annetaan.

Sekä tavoiteasettelussa että sen saavuttamiseksi suunnitelluissa keinoissa tulisi varmistua siitä, että päätöksiä tehdään riittävän, kriittisen, monipuolisen ja mahdollisimman objektiivisen tiedon pohjalta. Etenkin

kun tehdään isoja uudistuksia, pitäisi määritellä mahdollisimman selkeästi, mitä uudistuksella tavoitellaan ja mikä on tavoitteiden keskinäinen priorisointijärjestys.

Etenkin silloin, kun uudistukset koskevat monen eri hallinnonalan vastuualuetta ja mukana on lainsäädännön valmistelusta vastaavan ministeriön lisäksi muita toimijoita, pitäisi myös tarkasti määritellä, kuka on vastuussa mistäkin, ja kirkastaa vähintäänkin valmistelutyöhön osallistuville, mitkä ovat toimijoiden väliset käskyvaltasuhteet. Poliittisen ohjauksen ja virkavalmistelun rajanveto tulisi määritellä selvästi sekä etsiä ja rakentaa poliittista yksimielisyyttä ja selkänöjää hallituskausien yli esimerkiksi parlamentaarisella valmistelulla (Ranta ym. 2019, 72).

Mitä tulee hallinnon ja politiikan vuoropuheluun, järjestelmän sisällä olisi myös lisättävä joustavuutta erilaisille muutoksille. Poliitiikan ja hallinnon yhteistyön tulisi toimia siten, että myös päätösten uudelleenarviointi olisi mahdollista. Mikäli huomataan, ettei tavoitteita ole mahdollista saavuttaa, viestin olisi kuljettava järjestelmän sisällä ja niin hallinnon virkamiehillä kuin poliitikoillakin tulisi olla rohkeutta myöntää virhearvionsa. Mitä isommasta uudistuksesta on kyse, sitä tärkeämpää olisi myös pitää mielessä, ettei uudistuksia kannata tehdä kiireessä, vaan huolella harkiten ja rauhassa – hyväksyen sen, ettei kerralla tule valmista.

Askeleita hitaamman ja reflektioivamman päätöksenteon suuntaan on jo otettu myös politiikassa. Päätös komitealaitoksen palauttamisesta (Helsingin Sanomat 14.7.2019) kielii siitä, että myös päättäjillä on halua luoda rakenteita, joilla tuetaan pitkäjänteistä ja moniäänistä uudistusten suunnittelutyötä.

Lähteet

Ahola E. Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella. Helsinki: Kela, Työpapereita 84, 2015.

Ainola O. [IL selvitti Kela-sotkun taustat. Tuhannet köyhät jätettiin heitteille – kuka mokasi?](#) Iltalehti 13.1.2018. Viitattu 1.2.2018.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.

Braybrooke D, Lindblom C. A strategy of decision. Policy evaluation as a social process. New York, NY: The Free Press, 1970.

Bruch E, Feinberg F. Decision-making processes in social contexts. Annual Review of Sociology 2017; 43: 207–227.

Coget JF. The critical decisions vortex. Interplay of intuition, reason and emotion. Comparison of three dynamic industries. Julkaisussa: Sinclair M, toim. Handbook of intuition research. Cheltenham: Elgar, 2013: 133–144.

Cowan N. The magical mystery four. How is working memory capacity limited, and why? *Current Directions in Psychological Science* 2010; 19: 51–57

Eronen A, Hakkarainen T, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2014. Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujärjestelmän muutoksista. Helsinki: SOSTE, 2014.

Etzioni A. Normative-affective factors. Toward a new decision-making model. Julkaisussa: Etzioni A. *Essays in socio-economics*. Berlin, Heidelberg: Springer, 1999: 91–119.

Evans J. Rationality and the illusion of choice. *Frontiers in Psychology* 2014; 5: 104.

Forss M, Kanninen O. Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkokeilun lyhyt oppimäärä. Helsinki: Ajatushautomo Tänk, 2014.

Gennetian L, Shafir E. The persistence of poverty in the context of financial instability. A behavioral perspective. *Journal of Policy Analysis and Management* 2015; 34: 904–936.

Hallituksen esitykset:

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Hannila P, Kyngäs P. Teemahaastattelu laadullisessa tutkimuksessa. Helsinki: Helsingin ammattikorkeakoulu Stadia, 2008.

Heinonen O-P. Julkinen päätöksenteko totuudenjälkeisessä ajassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2017; 82 (1): 94–99.

Helsingin Sanomat 6.3.2017. Tältä näyttää Kelan kaaos työntekijän silmin: ”Usein meillä ei ole mitään hajua siitä, miten jokin asia pitäisi hoitaa”. Kaupunki.

Helsingin Sanomat 20.11.2018. ”Ylikuormitus täällä on ihan hysteeristä”. HS:n selvitys kertoo sosiaali- ja terveysministeriön kriisistä, jonka kärsijöiksi uhkaavat joutua kaikkien heikoimmat. Poliitiikka.

Helsingin Sanomat 14.7.2019. Rinteen hallitus tuo takaisin uudistuskeinon vuosikymmenten takaa: komiteat. Poliitiikka.

Hiilamo H. Toimeentulotuen siirto Kelaan aiheutti 400 turhaa häätöä. *Etelä-Suomen Sanomat*, Mielipide, 11.7.2018.

Hirsjärvi S, Hurme H. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino, 2000.

Hoppe R. The governance of problems. Puzzling, powering, participation. Bristol: Policy Press, 2010.

Hyryläinen E. Johtaminen rationaalisuuteen pyrkivänä päätöksentekona. Julkaisussa: Hyryläinen E, toim. Näkökulmia hallintotieteisiin. Vaasa: Vaasan yliopisto, Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 63, 2012.

Itkonen A, Välsalmi O. [Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi. Loppuraportti](#). Helsinki: BDO, 2017. Viitattu 20.1.2020.

Janis I. Groupthink. Psychological studies of policy decisions and fiascoes. 2. painos. Boston, MA: Wadsworth, Cengage Learning, 1982.

Johnson E, Goldstein D. Decisions by default. Julkaisussa: Shafir E, toim. The behavioral foundations of public policy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013: 417–427.

Kahneman D. Ajattelu nopeasti ja hitaasti. Suom. Pietiläinen K. Helsinki: Terra Cognita, 2011.

Kahneman D, Tversky A. Prospect theory. An analysis of decision under risk. *Econometrica* 1979; 47 (2): 263–291.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–175.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti 8.6.2017a. Viitattu 7.5.2020.

Kela. TOTU-hankkeen loppuraportti. Helsinki: Kela, Sisäinen raportti, 2017b.

Kela. [Selonteko Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle](#). Helsinki: Kela, 2017c. Viitattu 20.1.2020.

Kela. [Kelan strategia 2020](#). Helsinki: Kela, 2020. Viitattu 19.2.2020.

Klein G. Sources of power. How people make decisions. Cambridge, MA: MIT press, 1999.

Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013.

Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Markkanen M. Onnistu rekrytointihaastattelijana. Helsinki: WSOYpro, 2009.

Mäkinen P. [Toimeentulotuki muutoksessa](#). Jyväskylä: Sosiaalityön tutkimuksen seura, Kuukauden kolumni 3, 2014. Viitattu 16.3.2018.

Niemelä M, Pajula H. Kansalaisten ja yhteistyökumppanien mielikuvat ja arviot Kelan toiminnasta 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 88, 2014.

Nikkari K. Intuition merkitys rekrytointipäätöksissä. Tampere: Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 2015.

Paronen E. Rationaalinen päätöksenteko sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksissa. Tapaustutkimus kahdesta sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksesta Pohjois-Savossa.

Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies 109, 2015.

Payne J, Bettman J. Walking with the scarecrow. The information-processing approach to decision research. Julkaisussa: Koehler DJ, Harvey N, toim. Blackwell handbook of judgment and decision making. Malden, MA: Blackwell, 2004: 110–132.

Ranta T, Laasonen V, Manu S ym. Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29, 2019.

Rubinstein A. Modelling bounded rationality. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

Shah AK, Mullainathan S, Shafir E. Some consequences of having too little. Science 2012; 338 (6107): 682–685.

Sihto M. Policy-analyttista lähestymistapaa tarvitaan terveyspolitiikan tutkimuksessa. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2015; 52: 334–346.

Simon HA. Päätöksenteko ja hallinto. Porvoo: Weilin+Göös, Ekonomia-sarja 58, 1979.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöt:

StVM 54/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

StVM 33/2016 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Staw B, Ross J. Commitment in an experimental society. A study of the attribution of leadership from administrative scenarios. Journal of Applied Psychology 1980; 65 (3): 249–260.

STM. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997.

STM. Arvio toimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirrosta Kansaneläkelaitokselle. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Arviomuistio, 2014.

STM. Toimeentulotuen uudistamista koskevan työryhmän loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 28, 2015.

Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi, 2002.

Tuomikoski H. Toimeentulotukea Kelasta. Tutkimus toimeentuloturvakokeilusta Kelan Lauritsalan toimistossa. Helsinki: Kela, Sosiaalivakuutus 1991; (3–4): 80–83, 108, 110.

Virtanen P, Stenvall J. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma, 2010.

Virtanen K, Niemelä M. Sosiaalityön syrjästä Kelan keskiöön? Perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle Satakunnan kuuden kunnan etuuskäsittelytyön näkökulmasta. Helsinki: Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 2016; 44 (3): 7–20.

VNK. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 25.3.2014.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuisosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 2, 2014.

VTV. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 1, 2020.

Liite 1. Toimeentulotukiuudistuksen valmisteluun osallistuneet keskeiset tahot ja henkilöt

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM)

Kari Ilmonen (pj)

Kaisa Rainakari^a

Maini Kosonen

Raimo Kärkkäinen

Jaakko Ellisaari

Kuntaliitto

Ellen Vogt

Minna Saario

Oikeusministeriö (OM)

Valtiovarainministeriö (VM)

Helsingin kaupunki

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Kelan hankeryhmä

Heli Kauhanen (hankepäälikkö)

Marianna Karhu (Arkki-TOTU-hankepäälikkö)

Kristiina Keinonen

Taina Svärd

Kirsi Lehtinen (30.6.2016 saakka)

Marja-Leena Valkonen (alkaen 1.7.2016)

Hankkeen ohjausryhmä Kelassa

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma (pj alkaen 1.12.2015)

Anne Neimala (pj 30.11.2015 saakka)

Elise Kivimäki (alkaen 1.1.2016)

Sari Hänninen

Markku Suominen

Kai Ollikainen

Pasi Lankinen

Esko Karjala

Heli Martinmäki

Tuula Kähkönen

Tomi Ståhl (alkaen 1.1.2016)

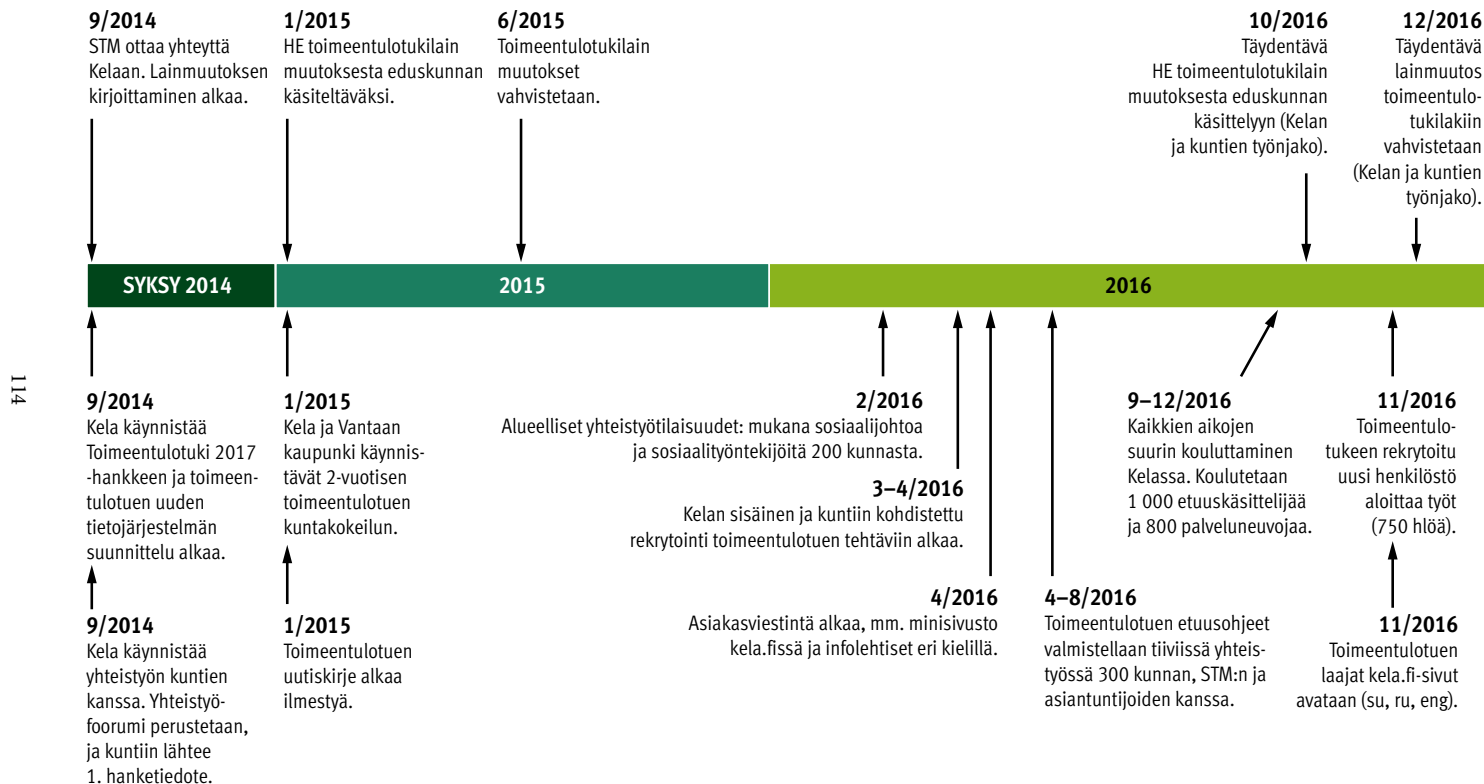
Heli Kauhanen

Marianna Karhu

Sanna Klas

^a Siirtyi ensimmäisen lakipaketin valmistumisen jälkeen Kelaan lakimieheksi.

Liite 2. Toimeentulotukiuudistuksen lainsäädännön ja toimeenpanon valmistelun eteneminen



Lähteet: Kela ja Otavamedia.

Ihminen kohtaa järjestelmän

Markku Laatu, Ilpo Airio ja Hannu Mattila

Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista

Toimeentulotukea tarvitsevat monenlaisissa elämäntilanteissa olevat ihmiset. Yhteistä heille on se, että he eivät joko lyhyt- tai pitkäkestoisista syistä kykene itse huolehtimaan omasta tai perheensä elatuksesta. Osalla ihmisistä elämäntilanne on muutoinkin ongelmallinen. Siksi he voivat tarvita myös muunlaista apua ja tukea.

Vuoden 2017 alussa toteutettu toimeentulotukiuudistus oli tukea tarvitsevien kannalta merkittävä. Asiasta keskusteltiin ennen uudistusta ja sen jälkeen paljon (ks. mm. johdanto, s. 8 sekä Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60). Kuten suurissa sosiaaliturvaa ja sen järjestämistä koskevissa uudistuksissa yleensä, tässäkin uudistuksessa arvioitiin olevan sekä voittajia että häviäjiä (Laatu ja Heinonen 2017).

Eniten huolta on kannettu kaikkein heikoimmassa asemassa olevista ihmisistä, joilla ilmenee taloudellisen puutteen lisäksi usein myös muunlaista turvattomuutta ja avuttomuutta sekä niihin liittyvää sosiaalityön ja muiden erityispalvelujen tarvetta. Kelan mahdollisuudet kohdata nämä asiakkaat poikkeavat kuntien mahdollisuuksista, koska Kelan tehtävät ja sidokset muuhun palvelujärjestelmään, sen palvelupisteet ja -väylät sekä muun muassa työntekijöiden ammattitaitovaatimukset ja tuen käsittely- ja myöntämiskäytännöt ovat erilaisia kuin kunnissa.

Paljon keskustelua on herättänyt myös se, miten perustoimeentulotuki itsessään sopii osaksi Kelan muuta toimeentuloturvaetuuksien käsittely- ja palvelujärjestelmää. Perustoimeentulotuki on luonteeltaan erilainen tulonsiirto kuin Kelan muut etuudet. Tuen myöntämiskäytännöt ovat tavanomaista monimutkaisempia ja niihin liittyy sosiaalihuollollisia elementtejä, jotka haastavat Kelan muiden etuuksien (massa)käsittely- ja palvelukonseptit. Tarveharkintaisuutensa vuoksi se työllistää paljon sekä Kelaa että sen hakijoita. Tukeen liittyy myös avuntarpeen osoittamista koskeva yksityiskohtainen todistamistaakka ja stigma. Asiakas joutuu todentamaan aineellisten resurssiensa riittämättömyyden ja samalla osoittamaan olevansa köyhyä ja yhteiskunnan valtaväestön normista poikkeava (ks. Kuivalainen 2007, 49). Voidaankin olettaa, että paitsi asiakkaiden ominaisuuksista ja palvelutarpeista myös tuen viimesijaisesta ja tarveharkintaisesta perusluonteesta johtuen perustoimeentulotuen asiakkaat kokevat Kelan palvelujärjestelmän eri tavalla kuin muut Kelan asiakkaat.

Tähän mennessä keskustelu toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista asiakkaiden elämään on ollut asiantuntija- ja poliitikkovetoista. Tuen tarpeessa olevien asiakkaiden omista näkemyksistä tiedetään huomattavasti vähemmän.

Tässä artikkelissa tarkastellaan toimeentulotukiuudistuksen jälkeen ensimmäistä kertaa laajemmin sitä, miten perustoimeentulotukiasiakkaat itse ovat kokeneet uudistuksen, ja myös sitä, miten heidän palvelukokemuksensa mahdollisesti poikkeavat muiden Kelan asiakkaiden palvelukokemuksista. Tarkastelu pohjautuu vuosina 2017 ja 2018 Kelassa kerättyihin asiakaskyselyaineistoihin.

Ennen kuin siirrymme kyselyjen tuloksiin, kuvaamme artikkelin tavoitteet, aineistot ja tutkimuskysymykset. Aivan aluksi käsittelemme hieman asiakastutkimuksen lähtökohtia, alan tutkimuskirjallisuuteen nojautuvia asiakkaan ja Kelan kohtaamiseen vaikuttavia tekijöitä sekä perustoimeentulotuen Kela-siirtoa ja siihen liittyviä etuja ja haittoja.

Asiakkaan ja Kelan kohtaamiseen vaikuttavia tekijöitä

Viranomaisten ja kansalaisten suhde nousi viime vuosisadalla keskustelun aiheeksi varsinkin sellaisissa (institutionaalisissa) hyvinvointivaltioissa, joissa julkiselle vallalle muotoutui keskeinen asema kansalaisten hyvinvoinnin määrittäjänä. Niissä alettiin korostaa hyvinvointivaltion positiivista roolia hyvinvoinnin tuottajana (Sleeman 1974). Pekka Kuusi puki ajatuksen sanoiksi seuraavasti: ”Meistä kansalaisista lähtöisin oleva valtiovalta on tarkoitettu meitä kansalaisia palvelemaan. Meidän oma hyvinvointimme ja turvallisuutemme on oleva valtiovallan ylimpänä tavoitteena” (Kuusi 1963, 4). Suomessa tämä palveluajattelun vahvistuminen näkyi muun muassa sosiaalityössä. Sosiaalihuoltoa alettiin vähä vähältä muokkaamaan asiakaslähtöisemmin toimivaksi sosiaalipalvelujen järjestelmäksi (Heinonen 1984, 192–194).

Tutkimuksella on ollut tärkeä osa hyvinvointivaltion palvelulupauksen toteutumisen arvioinnissa. Tutkimuksen tarve on lisääntynyt erityisesti sellaisissa taitekohdissa, joissa lupauksen pitäminen on ollut uhattuna. Euroopassa tärkeänä syynä kansalaisten ja järjestelmän kohtaamiseen keskittyvän tutkimuksen viriämiseen oli 1970-luvun lama ja sen myötä heikentynyt julkisen hallinnon rahoituspohja ja legitimitetti sekä tästä huonosta kehästä johtuvat pyrkimykset julkisen hallinnon responsiivisuuden lisäämiseen (Grunow 1981).

Suomessakin sosiaaliturvaviranomaisten ja kansalaisten välistä suhdetta koskeva tutkimus alkoi saada vahvempaa jalansijaa vasta 1980-luvulla hyvinvointivaltion kriisi -keskustelujen ja hyvinvointivaltiollista

byrokratiaa purkaneiden Byrokratiatalkoiden myötä (vrt. esim. OECD 1981; Karisto ja Takala 1985). 1990-luvun alusta lähtien hyvinvointivaltion ekstensiivisen kasvun edellytykset ovat heikentyneet entisestään. Samalla tutkimuksellisesti yhä mielenkiintoisemmaksi kysymykseksi ovat nousseet sosiaaliturvan ja -palvelujen leikkausten vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin sekä managerialististen reformien myötä omaksutut uudet tavat jäsentää viranomaisten suhdetta kansalaisiin (mm. Helne ja Laatu 2006; Clarke 2007, 975–977; Julkunen 2017).

Tutkimuksissa, joissa sosiaaliturvaviranomaisten ja kansalaisten suhdetta on lähestytty kansalaisille suunnattujen kyselyjen avulla, on todettu sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien taustalla olevien yhteiskunnan taloudellis-sosiaalisten olosuhteiden, niiden muutosten ja myös muutoksia koskevan julkisen keskustelun olevan merkityksellisiä sosiaaliturvaa ja sen järjestämistä koskevien mielipiteiden kannalta. Mielipiteisiin vaikuttaa luonnollisesti myös sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmien rakenne ja toiminta sekä niitä sääntelevä lainsäädäntö. Esimerkiksi universaalien sosiaalipoliittisten järjestelmien kannatuksen on todettu olevan vahvempi kuin selektiivisten järjestelmien, joissa etuuksien saajien joukko on rajatumpi. (Forma ym. 2007.)

Myös kansalaisten erilaisten roolien on todettu tutkimuksissa olevan yhteydessä sosiaaliturvaa ja -palveluja koskeviin mielipiteisiin. Kansalaiset voivat tarkastella viranomaisten toimintaa muun muassa sosiaaliturvajärjestelmän asiakkaina, työntekijöinä ja veronmaksajina, ja kaikki nämä positiot tuottavat jossain määrin erilaisen järjestelmää koskevan tulkintakehikon. Vastaavalla tavalla mielipiteiden on havaittu olevan riippuvaisia kansalaisten intresseistä ja ideologisista sitoumuksista, jotka juontuvat osittain edellä mainituista rooleista. (Forma ym. 2007.)

Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna varsinkin asiakkaiden omakohdattaiset asiointikokemukset vaikuttavat siihen, miten he luonnehtivat omaa asiakkuussuhdettaan sosiaaliturvaviranomaisiin. Tämä suhde eroaa perusluonteeltaan markkinoiden asiakkuussuhteesta, ja jo tämä viranomaisuuden erityisluonne vaikuttaa näihin luonnehdintoihin. Viranomaisuuden pohjautuu lakiin, ja tiettyjä oikeuksiin perustuvia etuuksia saa yleensä vain tietyltä monopoliasemassa olevalta viranomaiselta. Asiakas ei näin ollen voi kuluttaja-asiakkaan lailla säädellä ja ohjata palvelutoimintaa valinnoillaan, vaan hänen kulutuksensa pyritään pikemminkin minimoimaan (Pohjola 2010, 21). Asiakkaalle ei myöskään joitakin erityistapauksia (mm. Kela-kortti) lukuun ottamatta synny automaattista oikeutta johonkin etuuteen tai palveluun, vaan niitä pitää hakea. Hakemusten käsittelyproseduureista ja etuuksien ja palvelujen myöntämisharkinnasta päättävät lain asettamien ehtojen puitteissa viime kädessä viranomaiset.

Kelassa tehtyjen asiakastutkimusten (ks. mm. Mikkola 1970; Tuomikoski 1987; Tuomikoski 2002; Mattila 2003; Hellsten 2004; Laatu 2004; Kapanen 2006; Kainu 2010; Niemelä ja Pajula 2014; Mattila 2018) perusteella asiakkaiden kokemuseräistä Kela-suhdetta määrittää pääosin kolme asiakokonaisuutta. Suhde riippuu ensinnäkin politiikkaprosesseista ja niissä muotoutuvista sosiaalisista oikeuksista, jotka määrittelevät muun muassa sosiaaliturvaetuksiin ja -palveluihin liittyviä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Toiseksi se riippuu Kelan ja koko sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteesta, työjärjestelyistä ja -prosesseista ja organisaatioiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta sekä järjestelmän palveluksessa toimivien työntekijöiden osaamisesta, arvoista ja asenteista. Kolmanneksi suhde riippuu asiakkaan ominaisuuksista (mm. sukupuolesta, iästä, asemasta työmarkkinoilla, muusta elämäntilanteesta ja -historiasta, toimintakyvystä, palveluodotuksista, asiointitaidoista sekä palvelujärjestelmän ja lainsäädännön tuntemuksesta) sekä asiakkaan oman sosiaalisen tukiverkoston laajuudesta ja sen avunantomahdollisuuksista.

Lait ovat tuen tai etuuden sisältöä koskevia poliittisia tahdon ilmauksia, ja niissä määritellään myös näitä tulonsiirtoja koskevat proseduraaliset menettelytavat (ks. mm. Rothstein 2000). Kela osana muuta palvelujärjestelmää puolestaan käyttää laeissa sille myönnettyä toimeenpano- ja tulkintavaltaa tulonsiirtojen sekä niihin liittyvien palvelujen järjestämisessä. Lainsäädäntö ja Kela osana muuta palvelujärjestelmää tuottavat institutionaalisen vuorovaikutuskehysten Kelan ja asiakkaiden kohtaamiselle ja asiakkaan asiakkuusprosessin etenemiselle. Institutionaalinen kehys ja toisaalta asiakas itse omine asiointivalmiuksineen, -odotuksineen, tarpeineen jne. lopulta ratkaisevat sen, miten onnistuneesti asiakkuusprosessi sujuu.

Karkeasti yleistettynä: mitä paremmin järjestelmän tuottamat tuet, etuudet ja niiden järjestämistä varten luodut palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita ja odotuksia, sitä vähemmän kitkaa ja tyytymättömyyttä asiakkuusprosessien hoitoon liittyy ja sitä paremmin asiakkaat kokevat saavuttavansa omat oikeutensa. Välillisesti asioinnin onnistumiseen vaikuttavat lukuisat muutkin tekijät, esimerkiksi organisaatiota kohtaan tunnettu yleinen luottamus.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron riskit sekä arvioita siirron vaikutuksista eri tuensaajaryhmiin

Suurin osa Kelan asiakkaiden asioinneista sujuu asiointikanavasta riippumatta vähintäänkin kohtuullisen hyvin ja helposti (ks. Heinonen ym. 2011). Kelan TNS Kantarilla teettämän kansalaisyksikyselyn mukaan asiakkaiden antama yleisarvosana Kelan toiminnalle on vaihdellut 7,5:stä 7,9:ään

asteikolla 4–10 vuosina 2010–2018 (TNS Kantar 2018). Vuonna 2018 se oli yhtä hyvä (7,55) kuin kunnan sosiaalitoimistolla.

Heinosen ym. (2011, 53) tutkimuksen mukaan tyytyväisimpiä ja samalla Kelan kannalta helpoimpia asiakkaita ovat ne, joiden elämäntilanne ei merkittävästi poikkea keskivertokansalaisen elämäntilanteesta, joiden taloudellinen tilanne on ainakin kohtuullisella tolalla ja joilla on hyvät asiointivalmiudet. Heinosen ym. (2011) mukaan asiat sujuvat yleensä helposti ja yksinkertaisesti myös niillä, jotka saavat sellaisia etuuksia, joiden myöntämiseen ei liity merkittävästi tarveharkintaa, muita monimutkaisia etuuden saannin ehtoja, tarkkaa ehtojen noudattamisen seuranta, työläitä hakemismenettelyjä ja/tai usein toistuvaa asiointitarvetta Kelassa ja muiden sosiaaliviranomaisten luona. Toisenlaisiakin asiointikokemuksia asiakkailla kuitenkin on, ja mitä useampia asiointia vaikeuttavia – asiakkaaseen, lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon liittyviä – seikkoja niihin liittyy, sitä suurempi riski on, että asioiden hoito tavalla tai toisella vaikeutuu tai epäonnistuu. Varsinkin (perus)toimeentulotukiasiakkaiden joukossa on keskimääräistä enemmän ihmisiä, joiden asiointiprosessiin sisältyy useita edellä mainittuja riskejä.

Toimeentulotukiasiakkaiden elämäntilanne on usein tavanomaisista monimutkaisempi ja vaikeampi. Varsinkin pitkäkestoinen asiakkuus kasvattaa vakavan taloudellisen ahdingon, elämänhallinnan ongelmien ja syrjäytymisen riskiä (Vaalavuo ym. 2020, 66). Myös nuorten viimesijaisen tuen käyttäjien taloudellinen tilanne samoin kuin heidän kiinnittymisensä työelämään on keskimääräistä heikompi (mm. Raittila ym. 2018). Heidän työmarkkina-asemansa on epävarma, ja heidän elämäänsä sävyttävät myös useat peräkkäiset tai yhtäaikaiset siirtymät (esimerkiksi lapsuudenkodista omaan kotiin, koulusta opintoihin ja opinnoista työelämään), jotka luovat erityisiä taloudellisia haasteita (Vaalavuo 2020, 25–26).

Toimeentulotukiasiakkaat käyttävät muuhun väestöön verrattuna enemmän esimerkiksi perusterveydenhuollon sekä päihde- ja mielenterveyspalveluita. Heidän terveydentilansa on muuta väestöä heikompi ja heillä on tavanomaista useammin jokin diagnosoitu sairaus. (Vaalavuo 2016; Nyman ym. 2017.) He myös tekevät esimerkiksi psyyken sairauksiin liittyviä lääkeostoja useammin kuin muu väestö (Aaltonen 2018). Osa toimeentulotukiasiakkaista kärsii useista edellä kuvatuista ongelmista samanaikaisesti, ja osalla toimeentulotukiasiakkaista nämä ongelmat ovat myös ylisukupolvisia (Vaalavuo ym. 2020).

Heikosta elämäntilanteesta johtuen perustoimeentulotukiasiakas voi kokea asioinnin Kelan kanssa hankalaksi. Varsinkin pitkäaikainen köyhyys luo epävarmuutta, ahdistusta, häpeää, stressiä ja heikkoa itsetuntoa sekä heikentää luottamusta niin muita ihmisiä kuin yhteiskunnallisia

instituutioitakin kohtaan ja myös mahdollisuuksia puuttua omiin elinoloihin ja yhteiskuntasuhteeseen. (mm. WHO 2002; Marmot 2004; Eskelinen 2016; Laihiala 2018). Konkreettisessa asiointiprosessissa vaikea elämäntilanne saattaa heikentää myös kykyä sietää asiakkuusprosessiin sisältyviä vastoinkäymisiä ja ylipäättään etsiä parannusta omaan vaikeaan elämäntilanteeseen. Asiakkailla ei aina ole sellaista jaksamista ja sinnikkyyttä tai tietoa sosiaaliturvajärjestelmästä, mitä heidän tarvitsemiensa etuuksien ja palvelujen piiriin pääseminen edellyttäisi. Monille pitkittyneeseen taloudelliseen köyhyyteen ajautuneille on myös ominaista elämäntilannetta parantavien epävirallisten tukiverkostojen puute (ks. mm. Okkonen 2019).

Toimeentulotuki itsessään muodostaa myös riskin asiakkuussuhteen onnistumiselle. Se on harkinnanvarainen tukimuoto, jonka myöntämisessä on otettava huomioon koko kotitalouden tilanne, varsinkin menot, tulot ja varallisuus sekä muun muassa tuen hakijan valmiudet työllistyä. Kelan on tarvittaessa myös ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeutumisessa. Tuen hakeminen, asiakkaan kokonaiselämäntilanteen selvittäminen ja tuen käsittely vaativat sekä asiakkaalta että Kelalta paljon työtä, ja ne ovat myös työläämpiä prosesseja kuin toimeentulotukiudistuksen valmistelujen alkuvaiheessa osattiin ennakoida (ks. Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60). Asiakkaan asian käsittely edellyttää Kelan työntekijöiltä myös oletettua enemmän harkintaa. Kelan perustoimeentulotuen ohjeista on löydetty ainakin 20 erilaista tilannetta, jotka edellyttävät harkintaa pelkästään hakemusta ratkaistaessa. Asiakkaan asian käsittely edellyttää myös paljon sellaista tiedonkeruuta, jota Kelalla ei ole valmiina. Yksittäinen hakemus saattaa sisältää jopa kymmeniä ratkaisuihin vaikuttavia liitteitä. Jos hakemuksessa ei ole kaikkia tarvittavia tietoja, niitä joudutaan pyytämään asiakkaalta tai yhteistyökumppaneilta erikseen, jolloin puheluihin ja asiakkaan tavoitteluun kuluu aikaa. Asiakkaan ja hänen kotitaloutensa tilannekuva myös tarkentuu monissa tapauksissa vasta ajan kanssa ja näissä tilanteissa tapahtuu usein muutoksia, jolloin joudutaan tekemään tarkistusratkaisuja. Niiden suuri määrä lisää hallinnollista työtä ja pidentää asiakkaan asian kokonaiskäsittelyaikaa. (VTV 2020.) Lisäksi asiakkaan asioiden käsittelyn monimutkaisuutta lisää se, että monilla toimeentulotukiasiakkailla on myös muita etuusasioita hoidettavanaan. Perusturvetuuksien alhaisen tason vuoksi näitä ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella, johon etenkin työttömät joutuvat usein turvautumaan. (Perusturvan riittävyiden III arviointiryhmä 2019, 41; Vaalavuo ym. 2020, 24.)

Koska perustoimeentulotuki on viimesijainen tuki, joka kohdentuu taloudellisesti ja muutoinkin heikossa asemassa oleville, joiden asiointi-

valmiudet ovat usein heikot, ja koska tuen käsittelyprosessi on byrokraattinen, nämä tekijät saattavat yhdessä vaikeuttaa asiointia ja jopa ehkäistä tuen tarpeessa olevien ihmisten turvautumista tukeen. Nämä tekijät voivat vaikuttaa myös asiakkaiden tuen käsittelyä koskeviin käsityksiin ja kokemuksiin.

On myös väitetty, että toimeentulotukijärjestelmän tiukka tarveharkinta jakaa tuen saajat ja muut kansalaiset kahtia. Koska tuki kohdentuu ihmisille, jotka eivät kykene itse huolehtimaan omasta ja perheensä eläntänsä ja koska tuen toimeenpanokustannukset ovat suuret, paitsi tukijärjestelmän rahoittavan kansanosan myös järjestelmän toimeenpanijoiden on arveltu suhtautuvan epäluuloisesti tuen hakijoiden hakumotiiveihin ja moraaliin. (Mm. Rothstein 1998; Blomberg ym. 2016.) Tutkimusten mukaan toimeentulotuella eläviä köyhiä pidetään yleisesti sosiaalietuuksien saajista kaikkein oikeudettomimpina sosiaaliturvaetuuksiin, koska heidän koetaan vahvasti olevan vastuussa omasta tilanteestaan (van Gerven 2008).

Ennen toimeentulotukiuudistusta tehdyissä tutkimuksissa on havaittu Kelan työntekijöiden suhtautuvan epäluuloisemmin toimeentulotukiasiakkaisiin kuin sosiaalityöntekijöiden. Asiakaskohtamisia ajatellen tulos voi olla ongelmallinen. Toisaalta kelalaisten käsitykset toimeentulotukiasiakkaista ovat voineet myös muuttua, kun kohtaamiset tukea hakevien asiakkaiden kanssa ovat uudistuksen myötä yleistyneet. (Blomberg ym. 2016.)

Koska perustoimeentulotuen piirissä olevien asiakkaiden kohtaamiseen liittyy paitsi asiakasta tukevia myös kontrolloivia elementtejä ja tuki- ja kontrollitoimenpiteet kohdentuvat eri asiakasryhmiin vaihtelevasti, työntekijöiden käsitykset saattavat olla yksittäisissä asiakastapauksissa ja -tilanteissa hyvin erilaisia. Ne saattavat heijastua myös asiakkaiden palvelukokemuksiin eri tavoin. Toimeentulotukiasiakkaat eivät siis muodosta yhtenäistä joukkoa, jonka jäsenet kohtaavat viranomaiset samalla tavoin ja joilla on samankaltainen palvelukokemus. Voidaan olettaa, että ne perustoimeentulotuen asiakasryhmät, joiden katsotaan kuuluvan niin kutsuttuihin tukea paremmin ansaitseviin köyhiin (*deserving poor*), joilla ei katsota olevan mahdollisuutta vaikuttaa heikkoon elämäntilanteeseensa, saavat paremman kohtelun kuin ne, joiden katsotaan olevan itse syyppinä omaan köyhyyteensä (*undeserving poor*) (keskustelusta tarkemmin van Oorschot 2006). Myös suoraan toimeentulotukilakiin pohjautuvat kontrollitoimenpiteet (muun muassa perusosan alentaminen) kohdistuvat viimeksi mainittuihin suuremmalla voimalla kuin tukea ansaitseviin köyhiin.

Etukäteisarvioinneissa (Laatu ym. 2015; ks. myös kirjan johdanto, s. 8) uudistuksen kuitenkin arveltiin yleisesti edistävän etuuteen oikeutettujen asiakkaiden tasapuolisempaa kohtelua sekä myös tehostavan ja sujuvoittavan niiden asiakkaiden asiointia, jotka hakevat tukea ainoastaan rahan

puutteeseen. Toisaalta huolta kannettiin siirron kokonaiskustannusvaikutuksista (paitsi tukimenojen kasvun myös tuen selektiivisten ja työmoraa-
lia ylläpitävien elementtien heikkenemisen johdosta) ja asiointipulmista,
joita sosiaalityön tarpeessa oleville asiakkaille mahdollisesti siirrosta ai-
heutuisi. Ajatuksena oli, että vaikka uudistus voisi tarjota sosiaalityönteki-
jöille aiempaa paremmat mahdollisuudet esimerkiksi ennalta ehkäisevään
työhön, sosiaalityön ja myös muiden palvelujen tarpeessa olevien riskiryh-
mien tavoitettavuus voisi heiketä ja näiden ryhmien marginalisoituminen
kasvaisi entisestään.

Toimeentulotukiuudistuksen jälkeen Kelan toimihenkilöille tehdyn
kyselyn perusteella ensivaiheen työntekijäkokemukset näyttävät monilta
osin vahvistavan näitä etukäteisoletuksia (ks. Laatu ja Heinonen 2017).
Eniten siirrosta ovat hyötäneet ne asiakkaat, joilla on nykyaikaisen verk-
kopohjaisen palvelujärjestelmän edellyttämät asiointitaidot ja heidän pää-
asiallinen – kenties ainoa – kipupisteensä on rahan puute. Siirrosta on
arveltu olleen hyötyä myös toimeentulotuen alikäyttäjille eli niille, jotka
eivät ole aikaisemmin hakeneet etuutta tiedon puutteen, sosiaalitoimiston
asiakkuuteen liitetyn stigman tai muun syyn takia. Siirron vaikutukset
tuen alikäyttöön ovat kuitenkin epäselviä ja vaikeasti selvitettäviä asioita
(ks. esim. Saikkonen ja Tanhua 2018).

Työntekijöiden kokemusten mukaan siirto on ollut pulmallinen huo-
no-osaisimpien, ja myös muita kuin Kelan palveluja tarvitsevien asiak-
kaiden kannalta (ks. Laatu ja Heinonen 2017). Kelan tuen myöntämis-
käytäntöjä ei pidetty heidän kohdallaan kaikilta osin yhtä joustavina ja
asiakaslähtöisinä kuin kuntien käytäntöjä, ja lisäksi Kelan valmiudet heidän
elämänhallintansa kokonaisvaltaiseen edistämiseen ovat rajoitetummat.
Kelassa asiakkailta on edellytetty työntekijöiden mielestä myös enemmän
omatoimisuutta kuin kunnissa. Tästä aiheutuu ongelmia varsinkin niille,
joiden asiointivalmiudet ovat heikot. Vastaavasti niiden asiakkaiden, joi-
den elämäntilanne on kaukana perustoimeentulotuen normaaliasiakkaan
elämäntilanteesta, on arvioitu kohtaavan Kelan proseduraalista tehokkuut-
ta korostavassa ja suurten asiakasmäärien palveluun keskittyneessä palve-
lujärjestelmässä aiempaa enemmän ongelmia.

Mitä olennaista asiakkaiden asiointiprosessissa toimeentulotukiuudistuksen myötä muuttui?

Kokonaisuutena arvioituna toimeentulotukeen ja sen järjestämiseen liit-
tyviä keskeisiä hankaloittavia tekijöitä ovat Kelassakin tuen tarveharkin-
taisuus, siitä seuraava työläys ja pois käännettävät toimenpiteet. Perustoi-
meentulotuen Kela-siirron yhteydessä tuen luonne ei tältä osin olennaisesti

muuttunut. Se on edelleen kotitalouskohtainen, tarveharkintainen, muita tuloja täydentävä, korvaustasoltaan matala ja tilapäiseksi tarkoitettu – mutta käytännössä usein pitkäaikainen – tulonsiirto. Tukeen liittyvät suorat pois käännettävät toimenpiteet ovat menettelyjä, joilla asiakkaita pyritään ohjaamaan tuen piiristä työhön, työllistämistoimien tai epävirallisen avun ja tuen piiriin tai selviytymään itsenäisesti (ks. mm. L 1412/1997, 2 ja 10 §).

Epäsuorat pois käännettävät toimenpiteet ovat asiakkaan asiointia hankaloittavia tekijöitä (*hassle factors*). Esimerkiksi tukea on itse haettava, tuen määräytymisperusteet ovat vaikeaselkoisia, sen saaminen voi edellyttää useita asiointikäyntejä, erilaisia tositteita, oman elämäntilanteen avaamista ja siihen liittyvää eriasteista kontrollia sekä väärinkäytösten ja vilpin epäilyä. Nämä epäsuorat pois käännettävät toimenpiteet lisäävät riskiä tuen käyttämättä jättämiseen myös tilanteissa, joissa asiakkaalla on oikeus saada tukea. (ks. mm. American Society of Internal Medicine 1990; van Oorschoot 1991; Kuivalainen 2007; Määttä 2012.)

Toimeentulotukiuudistuksessa oli kysymys lähinnä perustoimeentulotuen järjestämisvastuun keskittämisestä monesta paikallisesta organisaatiosta yhteen, koko maan kattavaan organisaatioon ja samalla siitä, että toimeentulotuen järjestämisvastuu jakautui Kelan ja kuntien kesken. Täydentävää ja ehkäisevää tukea haetaan edelleen kunnista, ja niitä tarvitsevat joutuvat näin ollen asioimaan useamman viranomaisen luona.

Toimeentulotukiuudistuksessa toteutettujen järjestämisvastuiden uudelleenorganisoinnin myötä tuen käsittelyprosessi muuttui, millä on vaikutusta lähinnä epäsuoraan pois käännettämiseen. Prosessimuutosten vaikutukset näkyvät eri asiakasryhmien kohdalla eri tavoin. Erityisesti ne asiakkaat, jotka tarvitsevat myös täydentävää ja/tai ehkäisevää tukea tai muita kuntien tarjoamia palveluja, saattavat – edellä esitettyjen alustavien arvioiden nojalla – kokea uudistuksen lisänneen entisestään asiointin monimutkaisuutta ja työläyttä sekä palvelujärjestelmän pirstaleisuutta ja sitä koskevia ymmärrysongelmia. Asiakkaat saattavat myös kokea Kelan palvelu- ja etuuskäsittelykäytännöt kuntien järjestelmiä kasvottomammiksi, koska Kelassa työ ei ole samalla tavalla henkilöön ja paikkaan sidoksissa kuin kunnissa.

Samalla perustoimeentulotuen siirto Kelaan muutti tavan kohdata toimeentulotukiasiakkaan elämäntilanne ja myös tavan kompensoida hänen puutteellisia asiointivalmiuksiaan ja oikeuksien tuntemustaan. Lainsäädäntö – esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (L 812/2000) – sekä sosiaalialan ammattilaisten eettiset ym. ohjeet ovat velvoittaneet kuntien sosiaalitoimea ja niiden työntekijöitä toimeentulotukiasiakkaiden positiiviseen diskriminointiin. Lainsäädäntö ei ohjaa Kelan asiakkaiden kohtaamisia tässä asiassa yhtä tiukasti kuin kuntien

asiakaskohtaamisia. Kelassa ei myöskään ole samanlaista sosiaalialan ammattilaisista koostuvaa professionaalista väliporrasta, joka on paitsi edistänyt kunnissa asiakkaan edun huomioimista myös tuonut lain tulokintaan ja lain asettamien velvoitteiden noudattamiseen paljon vaihtelua (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244). Kelan keskusvirastotyyppisen organisaatorakenteen ja sen keskitettyjen, juristien hallinnoimien ja laeista johdettujen toiminnanohjauskäytäntöjen johdosta organisaation eri yksiköiden toiminta, palveluprosessien kulku ja ratkaisut onkin mahdollista järjestää tasalaatuisemmin.

Kelan toiminta ei silti ole välttämättä kuntien toimintaa asiakaslähtöisempää eikä sensitiivisempää, koska legalismi ja palvelujen proseduraalinen tehokkuus sekä toisaalta perustoimeentulotuelle ominainen yksilökohtainen palvelujen räätälöinti ovat usein vaikeasti yhteen sovitettavia ja jopa ristiriitaisia tavoitteita. Ratkaisutyöntekijöille on Kelassakin pakko jättää tapauskohtaisesti tilaa harkinnalle. Ratkaisijoiden (ja myös palveluneuvojien) tukena ei kuitenkaan ole samanlaista asiakasta suojaavaa professionaalista verkostoa kuin kunnissa. (Ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244.) Lisäksi, kuten jo edellä kävi ilmi, Kelan on vaikea saavuttaa perustoimeentulotukiasioiden hoidossa samanlaista asiakasta helpottavaa toiminnan sujuvuutta kuin ensisijaisten etuuksien järjestämisessä, koska perustoimeentulotukiasiakkaista ja heidän elämäntilanteestaan joudutaan keräämään enemmän ja myös erilaista tietoa kuin muista etuudensajaista (VTV 2020).

Kelalla on kuitenkin kuntia kehittyneemmät tietojärjestelmät ja tilastointikäytännöt, joiden avulla on mahdollista rakentaa ainakin yleisellä tasolla hienojakoisempaa ja ajantasaisempaa ymmärrystä asiakkaasta sekä järjestää tämän ymmärryksen nojalla palvelut eri asiakasryhmille parhaiten soveltuvalla tavalla. Tästä syystä asiakkailla on paremmat edellytykset saada muitakin Kelan etuuksia, joihin heillä on oikeus. He voivat myös saada etuudet vaivattomammin, kun perustoimeentulotuki ja muut toimeentuloturvaetuudet ovat yhden organisaation vastuulla. Eniten tästä ovat todennäköisesti hyötynneet ne asiakkaat, joilla ei ole ollut kuntien palvelujen tarvetta mutta joilla on ollut muita etuusasioita Kelassa.

Uudistuksen myötä toimeentulotukiasiakkaille tarjoutuivat myös aiempaa paremmat mahdollisuudet asioida Kelan verkkopalveluväylän kautta. Tässä väylässä organisaation yhteys asiakkaaseen on heikompi kuin muissa palveluväylissä, joiden kautta asiakkaat ovat tyypillisesti tottuneet asioimaan kunnissa. Toisaalta monille asiakkaille (esimerkiksi haja-asutusalueilla asuville ja liikuntarajoitteisille) Kelan verkkopalvelu voi myös helpottaa palvelujen piiriin pääsyä ja niitä koskevan tiedon löytämistä. Verkkopalvelut voivat siten sekä auttaa asiakasta saamaan hänelle kuuluvat

etuudet ja palvelut että haitata tätä pyrkimystä. Oletettavasti kuitenkin ne toimeentulotukiasiakkaat, joilla on joko taloudellisia vaikeuksia hankkia tarvittavat tietotekniset välineet verkkopalvelujen käyttöön ja/tai ne, joilla ei ole osaamista tai motivaatiota opetella niiden käyttöä, ovat tässä suhteessa uudistuksen häviäjiä.

Myös työntekijöiden näkökulmasta katsottuna uudistuksen myötä moni asia muuttui. Asiakkaita koskevat palveluprosessit, -konseptit, -tarvekartoitukset, tuen myöntämismenettelyt, tietojärjestelmät sekä myös asiakastyössä vaadittavat kompetenssit ovat kunnissa ja Kelassa erilaisia. Nämä helposti joko lisäävät lenkkejä palveluketjuihin tai aiheuttavat ketjujen katkeamisia sekä tuottavat erilaisia tiedonvaihto-ongelmia ja eriyviä käsityksiä asiakkaiden tilanteesta ja heitä koskevien palvelutavoitteiden sisällöstä.

Samalla Kelan etuuskäsittelijöille (katutason byrokraateille, ks. Lipsky 1980) tulee erityisesti perusosan alentamisten yhteydessä uudenlaisia velvoitteita eriasteisen harkintavallan ja kontrollitoimenpiteiden harjoittamiseen ja myös kuntien sosiaalitoimen näkemysten huomioimiseen. Näissä tilanteissa työntekijä joutuu muun muassa tekemään omia ratkaisujaan koskevaa kohtuullisuusharkintaa ja pohtimaan, milloin ratkaisut mahdollisesti vaarantavat asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Kelan työntekijät ovat harkinnan teossa enemmän ylhäältä keskushallinnosta tulevan ohjauksen varassa kuin kunnissa, muun muassa koska heillä ei ole samanlaisia koulutusvaatimuksia ja samanlaista horisontaalista ammatillista tukiverkostoa apunaan kuin työntekijöillä on ollut kunnissa (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244). Myös tämä asiointitila saattaa heijastua asiakkaiden asiointikokemuksiin.

Tutkimusasetelma

Perustoimeentulotuki ja sen toimeenpanoprosessi on vaativa ja lukuisia vaikeita yksityiskohtia sisältävä kokonaisuus. Kela-siirron kaltainen institutionaalinen muutos etuuden toimeenpanokäytännöissä on näin ollen haasteellinen – joskin myös monia mahdollisuuksia – sisältävä tehtävä.

Siirron ensimmäisten viikkojen aikana kävi selväksi, että siirto kohtasi ilmeisiä vaikeuksia. Miltei kaikki ennakoidut riskit realisoituivat. Erityisesti ratkaisutyön hitaus ja työläys ainakin osittain yllättivät Kelan hallinnon, samoin toimeentulotuen hakijamäärien kasvu. Osaltaan riskien realisoitumiseen vaikuttivat myös vaikeammin ennakoitavat syyt, kuten uudistusta koskevan lainsäädäntöprosessin hitaus ja se, että siirron yhteydessä ei ollut tietosuojasyistä mahdollista hyödyntää kuntiin jo aiemmin asiakkaita kertynyttä tietoa. Siirron yhteydessä tuli näkyviin myös monia sellaisia

asioita, jotka olivat pysyneet aiemmin piilossa muun muassa kuntien puutteellisten tilastointikäytäntöjen vuoksi.

Toimeentulotukiuudistuksen (epä)onnistumisesta on heti sen alkuvaiheesta lähtien ehditty käydä vilkasta julkista keskustelua. Myös Kelan sisäinen tarkastus ja ulkopuolinen konsulttiyhtiö selvittivät asiaa vuonna 2017 (ks. Itkonen ja Välisalmi 2017). Viimeksi vuoden 2020 alussa Valtiontalouden tarkastusvirasto otti tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan kantaa asiaan. Sekä julkisessa keskustelussa että mainituissa selvityksissä ovat painottuneet useat uudistuksen alkuvaihetta leimanneet pulmat, joita edellä kuvasimme (ks. myös Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60).

Julkisessa keskustelussa on tehty yleistyksiä ja kärjistyksiä yksittäisten asiakastapausten ja työntekijöiden näkemysten pohjalta. Keskustelussa ja jo tehdyissä selvityksissä on myös painottunut viranomaisnäkökulma käsiteltävään asiaan. Kattavaa tutkimusta Kelassa asioivien toimeentulotukiasiakkaiden kokemuksista ja mielipiteistä ei ole toistaiseksi tehty. On puuttunut luotettava ja yleistettävissä oleva tieto siitä, kuinka laajalle asiointiongelmia ovat levinneet tai miten toimeentulotukiasiakkaat kokevat Kelasta saamansa palvelun verrattuna kuntien sosiaalitoimesta aiemmin saamaansa palveluun tai mitkä asiakasryhmät kokevat olevansa siirron häviöjiä tai voittajia. Emme myöskään tiedä, missä määrin Kelassa jo käynnistetyt korjaavat toimenpiteet ovat vaikuttaneet Kela-siirtoa koskeviin asiakaskokemuksiin ja -mielipiteisiin tai miten perustoimeentulotukiasiakkaiden asiakaskokemukset ja -mielipiteet eroavat korjaustoimenpiteiden jälkeen muita Kelan etuuksia saavien asiakkaiden kokemuksista ja mielipiteistä. Ajankohtaisen tutkimustiedon saaminen siirron ensi vaiheesta lähtien on tärkeää, jotta mahdollisia puutteita voidaan korjata ja toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä voidaan vahvistaa.

Tässä artikkelissa uudistusta tarkastellaan ensimmäistä kertaa laajemmin toimeentulotukiasiakkaiden näkökulmasta. Artikkelin tavoitteena on tarjota tietoa uudistuksen onnistumisesta kahtena eri ajankohtana ja kahden eri aineiston avulla. Ensimmäinen asiakasaineisto kerättiin puhelinhaastatteluilla kesäkuussa 2017. Haastattelut poimittiin Kelan toimeentulotukirekistereistä, ja haastattelut toteutti Taloustutkimus oy. Otoksen koko oli 505 henkilöä, jota voi pitää riittävänä antamaan määrällisiä vastauksia Kela-siirron käynnistysvaiheen kysymyksiin. Aineiston keruu tapahtui hetkellä, joka kuvastaa jo jossain määrin normalisoitunutta vaihetta niin asiakkaiden etuusasioiden käsittelyssä kuin heidän saamissaan palveluissakin. Uudistuksen alkuvaiheen suurimmat käynnistysvaikeudet (ks. tarkemmin mm. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244) olivat siis jo tuolloin takana.

Tätä kyselyaineistoa koskevat tutkimuskysymykset tässä artikkelissa ovat seuraavat:

- Millainen on perustoimeentulotukiasiakkaiden asiakasprofiili?
- Miten asiakkaat ovat kokeneet Kelan onnistuneen toimeentulotukiasian käsittelyssä?
- Millaisia vaikutuksia Kela-siirrolla on ollut asiakkaan toimeentulotukiasian käsittelyyn verrattuna kunnan sosiaalitoimeen?
- Mitkä asiakasryhmät ovat kokeneet hyötynsä Kela-siirrosta ja mitkä eivät?

Vastauksia analysoidaan tarkastelemalla, löytyykö toimeentulotuen saajien välillä eroja esimerkiksi asiointikokemuksissa tai syissä toimeentulotuen viivästymiseen sekä mahdollisten erojen taustalla olevia tekijöitä. On todennäköistä, että Kela-siirrossa asiakaskunnassa on ollut voittajia (esim. henkilöt, jotka syystä tai toisesta eivät ole hakeneet kunnalta tukea, tai henkilöt, joiden kohdalla Kelan ratkaisutoiminta on ollut sujuvampaa kuin kunnan kanssa asioidessa) ja häviäjiä (esim. henkilöt, joiden päätökset ovat viivästyneet, tai henkilöt, joilla hakemuksen saaminen prosessiin on syystä tai toisesta ollut vaikeampaa kuin kunnan kanssa asioidessa). On mahdollista, että julkisuudessa on korostettu jälkimmäistä ryhmää, jolloin siirron kokonaiskuva on muodostunut liian negatiiviseksi ja harhaanjohtavaksi. Tutkimusmenetelminä käytetään suoria jakaumia ja yksisuuntaista varianssianalyysia.

Toinen aineisto kerättiin kesäkuussa 2018 kyselyllä, joka suunnattiin Kelasta etuuspäätöksen saaneille asiakkaille manner-Suomessa. Kysely tuottaa aikasarjatietoa Kelan asiakkaiden asiointiprosessista ja se on toteutettu suunnilleen saman sisältöisenä vuosina 2011 ja 2015 (ks. esim. Mattila 2018). Perustoimeentulotukiasiakkaat olivat ensimmäistä kertaa kyselyssä mukana vuonna 2018. Kyselyn otos poimittiin vuoden 2018 huhtikuun lopussa ja toukokuun alussa päätöksen saaneista asiakkaista. Noin 3 000 suomen- ja ruotsinkielistä asiakasta kattava perusotos koostuu kymmenestä eri etuuden mukaisesta ositteesta, joista kunkin koko on 300 henkilöä¹. Niiden lisäksi poimittiin mukaan somalin-, venäjän- ja vironkielisistä asiakkaista 300 henkilöä ja perustoimeentulotukipäätöksen saaneista 500 asiakasta käsittävät erillisotokset. Vastaajille tarjottiin mahdollisuus vastata kyselyyn joko postitse tai sähköisellä lomakkeella. Muita kuin perustoimeentulotukiasiakkaita koskevassa aineistossa palautusosuus oli

1 Osaotokset ovat 1) vanhempainetuudet (ml. lapsilisä), 2) opintoetuudet, 3) työttömyysturvetuudet, 4) eläkkeet, 5) asumistuet (yleinen + eläkkeensaajan asumistuki), 6) sairaanhoitokorvaukset, 7) vammaistuet (+ eläkkeensaajan hoitotuki), 8) kuntoutus (toimenpiteet + kuntoutusraha), 9) sairauspäivärahat ja 10) muut (Kela-kortti, asevelvolliset, maahanmuutto). Alle 15-vuotiaat ja yli 79-vuotiaat eivät ole mukana tarkastelussa.

29,8 prosenttia (1 161/3 900). Perustoimeentulotukiasiakkaista kyselyyn vastasi 25,2 prosenttia (126/500) eli hieman harvempi kuin muista kyselylomakkeen saaneista Kelan asiakkaista.

Tätä kyselyä koskevat pääkysymykset ovat seuraavat:

- Millainen on perustoimeentulotukiasiakkaiden asiointiprosessi Kelassa verrattuna Kelan muiden asiakkaiden asiointiprosessiin?
- Miten perustoimeentulotukiasiakkaat kokevat asioinnin Kelassa verrattuna muihin asiakkaisiin?

Asiointiprosessia tarkastellaan muun muassa asiointikertoja koskevien lukumääritietojen ja asiakkaiden käyttämien palveluväylien näkökulmasta. Asiointikokemuksia tarkastellaan asiakkuusprosessin eri vaiheita koskevien asiointipulmien valossa sekä selvittämällä asiakkaiden yleistä tyytyväisyyttä Kelan palveluihin. Tutkimusmenetelmänä käytetään suorien jakaumien tarkastelua.

Asiakasprofiili

Perustoimeentulotuen Kela-siirto herätti ennakkoon huolta muun muassa siitä, mitä tapahtuu toimeentulotukihakemusten määrälle. Sen ennakoitiin kasvavan, sillä maksatuksen siirron myötä moni henkilö, joka sai Kelasta jotain etuutta mutta ei ollut syystä tai toisesta hakenut toimeentulotukea kunnan sosiaalitoimelta, saattaisi hakea etuutta. Myös mahdollisuus siihen, että asiakkaat hakevat perustoimeentulotukea, vaikka eivät ole varmoja siitä, ovatko he siihen oikeutettuja, on ehkä kasvanut Kela-siirron myötä. Samansuuntaisia alustavia päätelmiä voi tehdä myös toimeentulotukiasiakkuuksia koskevista tilastotiedoista. Esimerkiksi hakemusten ja ratkaisujen määrät kasvoivat, mutta osin sitä selittävät kuntien ja Kelan erilaiset käytännöt hakemusten käsittelyssä ja ratkaisuissa (Saikkonen ja Tanhua 2018).

Vuonna 2017 keräämämme haastatteluaineiston vastaajista joka neljäs ei ollut hakenut aikaisemmin toimeentulotukea. Noin 70 prosenttia vastaajista oli saanut aikaisemmin perustoimeentulotukea sosiaalitoimelta. Pieni osa vastaajista (6 %) oli hakenut aikaisemmin toimeentulotukea sosiaalitoimelta, mutta ei ollut saanut sitä. Suurin osa vastaajista oli näin ollen henkilöitä, joille toimeentulotuen hakeminen ja saaminen oli tuttua jo ennen Kela-siirtoa. Toisaalta suuri oli myös niiden osuus, jotka olivat hakenet ensimmäistä kertaa toimeentulotukea vasta sen myöntämisen siirryttyä Kelaan.

Täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakeminen oli melko yleistä ottaen huomioon, että nämä tuen osat on tarkoitettu erityistilan-

teisiin. Miltei puolet (42 prosenttia) vastaajista oli hakenut täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kaikista vastaajista 35 prosenttia oli saanut joko ehkäisevää tai täydentävää toimeentulotukea. Tukeutuminen muihin-kin toimeentulotuen muotoihin kuin pelkästään perustoimeentulotukeen oli siis tavallista.

Haastateltavilta kysyttiin myös, miten paljon he olivat saaneet kunnan sosiaalitoimelta muutakin kuin rahallista tukea (neuvontaa, sosiaalityön palveluita jne.). Noin joka neljäs vastaaja (24 %) oli saanut sosiaalitoimen kautta muutakin apua kuin toimeentulotukea. Osa vastaajista (18 %) ei ollut joko hakenut tai saanut ei-rahallista tukea, vaikka he olisivat kokeneet hyötyvänsä sellaisesta.

Toimeentulo-ongelmien laajuutta kartoitettaessa on myös hyvä tarkastella, miten paljon toimeentulotuen asiakkaat saavat muita Kelan toimeentuloturvaetuuksia. Taulukossa 1 on esitetty yksittäisten etuuskokonaisuuksien saajien suhteellinen osuus sekä etuuksien kasautuminen.

Taulukko 1. Vastaajien saamat Kelan toimeentuloturvaetuudet etuuksittain ja etuuksien kasautuminen.

Kelan etuudet	% vastaajista saanut	Etuuksien kasautuminen	% vastaajista saanut
Sairausvakuutusetuudet	36	Saanut 0–1 etuutta	22
Lapsiperhe-etuudet	13	2 etuutta	38
Kuntoutusetuudet	11	3 etuutta	24
Vammaisetuudet	5	4 tai useampaa etuutta	16
Eläke-etuudet	13		
Opintoetuudet	17		
Työttömyysetuudet	47		
Asumistukietuudet	83		
Muut etuudet	10		

Taulukosta 1 voidaan havaita, että suurin osa vastaajista sai Kelasta asumistukea. Seuraavaksi yleisimmät etuuskokonaisuudet olivat työttömyysturvaetuudet (47 %) ja sairausvakuutusetuudet (36 %). Käytännössä kaikki vastaajat saivat Kelasta ainakin jotain etuutta. Perustoimeentulotuen maksatuksen siirtyminen Kelaan ei näin ollen merkinnyt varsinaisesti uusia asiakkaita, vaan Kela oli useimmille vastaajille tuttu instituutio jo ennen toimeentulotuen asiakkuutta (ks. myös Ahola 2015).

Toimeentulotukiasioiden hoito Kelassa ja sosiaalitoimistossa

Seuraavaksi tarkastelemme, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikutti vastaajien asiakaskokemuksiin ja miten he kokivat siirron onnistuneen. Asiaa tarkastellaan kolmesta näkökulmasta yksisuuntaista varianssianalyysia hyväksi käyttäen. Ensimmäisenä teemana tarkastelemme vastaajien mielipiteitä siitä, miten onnistuneesti heidän viimeisin toimeentulotukiasiansa Kelassa käsiteltiin. Kysymystä tarkastellaan muodostamalla summamuuttuja kysymyksistä (11 kpl), jotka mittaavat toimeentulotukiasian onnistumista. Kysymyspatterin yksittäiset väittämät ja vastausten jakaumat löytyvät liitetaulukosta 1 (s. 149).

Reliabiliteettianalyysin perusteella kysymykset mittaavat samaa ulottuvuutta (Cronbachin alfa = 0,822), joten summamuuttuja voidaan muodostaa. Alkuperäinen summamuuttuja saa arvoja välillä 11–55, mutta analyysissa summamuuttuja on skaalattu uudelleen saamaan arvoja välillä 1–5. Tuloksia tulkitaan siten, että mitä lähempänä ryhmäkeskiarvo on arvoa 1, sitä epäonnistuneempana vastaaja pitää Kelasta saamaansa toimeentulotukiasian hoitoa, ja vastaavasti mitä lähempänä keskiarvo on arvoa 5, sitä onnistuneempaa toimeentulotukiasian hoito on ollut.

Taulukossa 2 (s. 133) on esitetty varianssianalyysin tulokset. Vastaajien mielipiteiden erojen varianssia selitetään tavanomaisilla taustamuuttujilla. Niitä ovat sukupuoli, ikä, työmarkkina-asema ja kotitaloustyyppi. Aiemmin artikkelissa mainittuun tuen ansaittavuutta/ansaitsemattomuutta koskevaan keskusteluun nojautuen voi olettaa, että eritoten ikääntyneet, muut kuin työttömät ja kotitaloustyyppin mukaan lapsiperheet ovat kokeneet asioinnin sujuneen muita paremmin (vrt. Coughlin 1980; van Oorschot 2006; van Gerven 2008). Näiden lisäksi selittävinä muuttujina käytetään sitä, onko vastaaja aikaisemmin asioinut kunnan sosiaalitoimen kanssa toimeentulotukiasioissa ja kuinka monta kertaa vastaaja on asioinut viimeisimmän toimeentulotukiasiansa tiimoilta Kelan kanssa. Näistä ensin mainittu muuttuja kertoo omakohtaisen aiemman kunta-asiointikokemuksen vaikutuksesta asioinnin onnistumiseen, jälkimmäinen taas asiointiprosessin työläydestä siihen.

Tulosten perusteella ainoastaan asiointikertojen määrä selittää erittäin merkitsevästi Kelan palvelun onnistumisessa havaittavia eroja. Tulos on hyvin selkeä: mielipiteet Kelan palvelun onnistumisesta ovat sitä parempia, mitä vähemmillä asiointikerroilla vastaaja on saanut asiansa hoidettua. Lisäselvitysten antaminen hakemukseen, ratkaisupäätöksen viipymisestä tiedusteleminen ym. kontaktit lisäävät tyytymättömyyttä Kelan toimeentulotukiasian hoitoa kohtaan. Keskiarvojen tarkastelu osoittaa, että Kelan toimeentulotukiasian hoito saa kaiken kaikkiaan vastaajilta hyvän arvosanan. Myös yksittäisten väittämien jakaumista (liitetaulukko 1, s. 149)

voidaan havaita, että vastaajat ovat suurimmaksi osaksi samaa tai täysin samaa mieltä väittämistä.

Taulukossa 3 (s. 134) esitetään varianssianalyysin tulokset siitä, miten vastaajat arvioivat Kelan onnistuneen toimeentulotukiasioiden hoidossa verrattuna kunnan sosiaalitoimeen. Varianssianalyysin selitettävänä muuttujana on summamuuttuja (Cronbachin alfa = 0,800), jonka kysymykset ja vastausten frekvenssit löytyvät liitetaulukosta 2.

Aivan kuten edellä, tämänkin muuttujan kohdalla summamuuttuja on skaalattu uudelleen saamaan arvoja välillä 1–5, jossa 1 tarkoittaa, että Kela on epäonnistunut toimeentulotukiasioiden hoidossa verrattuna kunnan sosiaalitoimeen, ja 5 tarkoittaa, että Kela on onnistunut toimeentulotukiasioiden hoidossa verrattuna kunnan sosiaalitoimeen. Kysymyspatterin väittämien 11 ja 12 vastausvaihtoehtoskaalat käännettiin, jotta kaikki väittämät olisivat yhdenmukaisia (ks. liitetaulukko 2, s. 150).

Yleisesti ottaen vastaajat arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirrolla olleen positiivisia vaikutuksia. Taustamuuttujista työmarkkina-asema ja kotitaloustyyppi selittävät melkein merkitsevästi vastaajien mielipiteiden vaihtelua. Työmarkkina-aseman perusteella eniten tyytyväisiä Kelan toimintaan toimeentulotukiasian hoidossa ovat työttömät, opiskelijat ja ryhmään muu kuuluvat. Ryhmään muu sisältyy mm. vanhempain- tai hoitovapaalla olevat.

Kotitaloustyyppin perusteella Kelan toimintaan tyytyväisiä vaikuttavat olevan yksinhuoltajat ja pariskunnat, joilla on lapsia. Tyytymättömyimpiä ovat lapsettomat pariskunnat. Näiden tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että perustoimeentulotukea hakevat lapsiperheet ovat yleisesti ottaen hyötyneet tuen maksatuksen siirtymisestä kunnilta Kelaan. Ainakin he ovat kaikkein tyytyväisimpiä Kela-siirtoon.

Asiointikertojen määrä on erittäin merkitsevästi yhteydessä vastaajien mielipiteisiin siitä, millaisia vaikutuksia toimeentulotukiasioiden siirrolla kunnista Kelaan on ollut toimeentulotuen käsittelyyn. Jälleen kerran yhteyden suunta on selkeä: ne vastaajat, jotka ovat saaneet viimeisimmän toimeentulotukiasiansa hoidettua yhdellä asiointikerralla, ovat useimmin sitä mieltä, että toimeentulotukiasioiden siirrolla kunnista Kelaan on ollut positiivisia vaikutuksia. Vastaavasti ne vastaajat, jotka ovat joutuneet asioimaan useamman kerran saman toimeentulotukiasian tiimoilta, suhtautuvat Kela-siirtoon pidättyväisemmin.

Taulukko 2. Asiakkaiden käsitykset siitä, miten Kela on hoitanut heidän toimeentulotukiasiansa kokonaisuudessaan. Selitettävän summamuuttujan asteikko: 1 (epäonnistunut) – 5 (onnistunut).

		Keskiarvo	95:n %:n luottamusväli
Vakio***		3,672	3,524–3,820
Sukupuoli	Mies	3,687	3,509–3,865
	Nainen	3,657	3,499–3,816
Ikäluokka	17–24 v	3,855	3,645–4,065
	25–34 v	3,840	3,644–4,037
	35–44 v	3,719	3,504–3,933
	45–54 v	3,562	3,347–3,777
	55–64 v	3,537	3,301–3,773
	65 v –	3,518	3,104–3,933
Työmarkkina-asema	Työssä	3,621	3,395–3,847
	Sairauslomalla	3,541	3,214–3,868
	Työttömänä	3,677	3,498–3,857
	Eläkkeellä	3,784	3,518–4,049
	Opiskelemassa	3,723	3,465–3,981
	Muu tilanne	3,686	3,418–3,954
Kotitaloustyyppi	Yksin asuva	3,724	3,586–3,862
	Puoliso, ei lapsia	3,416	3,108–3,725
	Puoliso ja lapsia	3,683	3,377–3,990
	Yksinhuoltaja	3,881	3,602–4,159
	Muu tilanne	3,655	3,362–3,948
Aikaisempi asiakkuus	Hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	3,652	3,496–3,807
	Ei ole hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	3,692	3,504–3,881
Asiointikertojen määrä***	1	3,958	3,803–4,113
	2	3,912	3,711–4,113
	3	3,675	3,445–3,906
	4	3,626	3,284–3,968
	5 tai useammin	3,188	2,923–3,452
R²		7,8 %	

Tähdet viittaavat merkitsevyytasoihin (p-arvoihin) siten, että kertoimien voidaan tulkita eroavan nollasta tilastollisesti merkitsevästi * = 5 prosentin, ** = 1 prosentin ja *** = 0,1 prosentin riskitasolla.

Taulukko 3. Asiakkaiden arviot siitä, miten Kela on onnistunut toimeentulotukiasioiden hoidossa verrattuna kunnan sosiaalitoimeen. Selitettävän summamuuttujan asteikko: 1 (epäonnistunut) – 5 (onnistunut). Varianssianalyysi.

		Keskiarvo	95:n %:n luottamusvälit
Vakio***		2,984	2,865–3,104
Sukupuoli	Mies	3,040	2,896–3,185
	Nainen	2,928	2,800–3,057
Ikäluokka	17–24 v	3,106	2,846–3,187
	25–34 v	3,003	2,843–3,162
	35–44 v	2,965	2,791–3,139
	45–54 v	2,987	2,813–3,161
	55–64 v	2,928	2,736–3,119
	65 v –	3,008	2,672–3,344
Työmarkkina-asema*	Työssä	2,916	2,732–3,099
	Sairauslomalla	2,856	2,590–3,121
	Työttömänä	3,136	2,990–3,282
	Eläkkeellä	2,834	2,619–3,049
	Opiskelemassa	3,050	2,841–3,260
	Muu tilanne	3,115	2,898–3,332
Kotitaloustyyppi*	Yksin asuva	2,996	2,885–3,108
	Puoliso, ei lapsia	2,653	2,403–2,903
	Puoliso ja lapsia	3,069	2,820–3,318
	Yksinhuoltaja	3,242	3,016–3,468
	Muu tilanne	2,962	2,724–3,200
Aikaisempi asiakkuus	Hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	2,952	2,826–3,079
	Ei ole hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	3,016	2,863–3,169
Asiointikertojen määrä***	1	3,211	3,085–3,337
	2	3,165	3,002–3,328
	3	3,035	2,848–3,222
	4	2,697	2,420–2,974
	5 tai useammin	2,813	2,599–3,028
R ²		7,7 %	

Tähdet viittaavat merkitsevyystasoihin (p-arvoihin) siten, että kertoimien voidaan tulkita eroavan nollasta tilastollisesti merkitsevästi * = 5 prosentin, ** = 1 prosentin ja *** = 0,1 prosentin riskitasolla.

Viimeisenä tarkastelun kohteena on vastaajien kokonaisarvio perustoimeentulotuen Kela-siirrosta. Taulukossa 4 (s. 136) esitetään varianssi-analyysin tulokset kysymykseen ”Kun tarkastelette perustoimeentulotuen tehtävien hoitoa kokonaisuutena, miten Kela mielestänne hoitaa nämä tehtävät kuntien sosiaalitoimeen verrattuna?”. Vastauskaala oli 1–5, jossa 1 tarkoittaa sitä, että Kela on hoitanut toimeentulotukitehtävien hoidon kokonaisuutena paljon kuntia huonommin, ja 5 tarkoittaa, että Kela on hoitanut tehtävien hoidon paljon paremmin.

Yleisesti ottaen keskiarvotarkastelu osoittaa, että Kela saa jonkin verran parempia arvosanoja perustoimeentulotuen tehtävien hoidosta kokonaisuutena. Täysin varauksetonta tukea Kela-siirto ei saa, mutta toisaalta, mistään siirron ”täystyrmäyksestä” asiakkaiden taholta ei myöskään ole viitteitä.

Asiointikertojen määrä on edelleen tilastollisesti erittäin merkitsevä selittäjä. Myös tulkinta säilyy samana. Mitä harvemmillä asiointikerroilla vastaaja on saanut toimeentulotukiasiansa hoidettua, sitä paremmalta idealta perustoimeentulotuen Kela-siirto hänen silmissään näyttää. Vastaavasti ne, jotka ovat joutuneet asioimaan useamman kerran, pitävät Kela-siirtoa kokonaisuutena ajatellen huonona ideana.

Myös aikaisempi toimeentulotuen asiakkuus osoittautuu selitysvoimaiseksi. Keskiarvotarkastelun perusteella ne vastaajat, jotka ovat aikaisemmin hakeneet kunnan sosiaalitoimelta toimeentulotukea, ovat kriittisempiä Kela-siirtoa kohtaan kuin ne, jotka eivät ole hakeneet tukea kunnalta. Tulos säilyy ennallaan, vaikka selittäväksi muuttujaksi vaihdettaisiin se, onko vastaaja saanut aikaisemmin kunnalta toimeentulotukea (ei esitetty taulukossa 4). Ne, jotka hakevat Kelalta toimeentulotukea vailla aikaisempaa kokemusta kunnallisen sosiaalitoimen kanssa toimeentulotukiasioimisesta, suhtautuvat Kela-siirtoon kokonaisuutena myönteisemmin kuin ne, jotka ovat hakeneet – ja saaneet – toimeentulotukea kunnilta.

Taulukko 4. Asiakkaiden käsitykset siitä, miten Kela on hoitanut heidän toimeentulotukiasiansa kokonaisuutena verrattuna kuntien sosiaalitoimeen. Asteikko 1 (paljon huonommin) – 5 (paljon paremmin). Varianssianalyysi.

		Keskiarvo	95:n %:n luottamusvälit
Vakio***		2,717	2,506–2,929
Sukupuoli	Mies	2,826	2,570–3,081
	Nainen	2,609	2,381–2,836
Ikäluokka	17–24 v	2,525	2,224–2,827
	25–34 v	2,722	2,440–3,004
	35–44 v	2,638	2,330–2,946
	45–54 v	2,739	2,431–3,048
	55–64 v	2,737	2,398–3,076
	65 v –	2,942	2,348–3,536
Asema	Työssä	2,515	2,191–2,840
	Sairauslomalla	2,518	2,049–2,987
	Työttömänä	2,868	2,610–3,126
	Eläkkeellä	2,457	2,076–2,837
	Opiskelemassa	3,015	2,645–3,386
	Muu tilanne	2,930	2,546–3,314
Kotitaloustyyppi	Yksin asuva	2,703	2,506–2,900
	Puoliso, ei lapsia	2,359	1,916–2,801
	Puoliso ja lapsia	2,818	2,378–3,258
	Yksinhuoltaja	3,097	2,698–3,496
	Muu tilanne	2,610	2,190–3,031
Aikaisempi asiakkuus*	Hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	2,555	2,331–2,778
	Ei ole hakenut sosiaalitoimelta toimeentulotukea	2,880	2,610–3,150
Asiointikertojen määrä***	1	3,110	2,887–3,333
	2	3,207	2,918–3,495
	3	2,667	2,336–2,997
	4	2,238	1,748–2,729
	5 tai useammin	2,365	1,986–2,744
R ²		8,3 %	

Tähdet viittaavat merkitsevyystasoihin (p-arvoihin) siten, että kertoimien voidaan tulkita eroavan nollasta tilastollisesti merkitsevästi * = 5 prosentin, ** = 1 prosentin ja *** = 0,1 prosentin riskitasolla.

Perustoimeentulotukiasiakkaiden ja muiden Kelan asiakkaiden asiointiprosessien vertailu

Toinen mielenkiintoinen kysymyskokonaisuus liittyy siihen, miten perustoimeentulotukiasiakkaat kohtaavat Kelan verrattuna muihin Kelan asiakasryhmiin. Jo edellä totesimme, että toimeentulotukea saavien asiointivalmiudet ovat keskimääräistä heikommät ja tuen hakemis- ja käsittelymenettelyt ovat muita etuuksia byrokraattisempia. Yleinen näkemys perustoimeentulotukiasiakkaista on myös se, että he eivät ole yhtä oikeutettuja toimeentuloturvaan kuin muut etuuksien saajat, sillä heidän koetaan vahvasti olevan vastuussa omasta tilanteestaan (van Gerven 2008). Tällä kaikella voi olettaa olevan vaikutuksia heidän asiakkuusprosesseihinsa ja palvelukokemuksiinsa sekä siihen, miten ne eroavat muita etuuksia saavien asiakkuusprosesseista ja palvelukokemuksista.

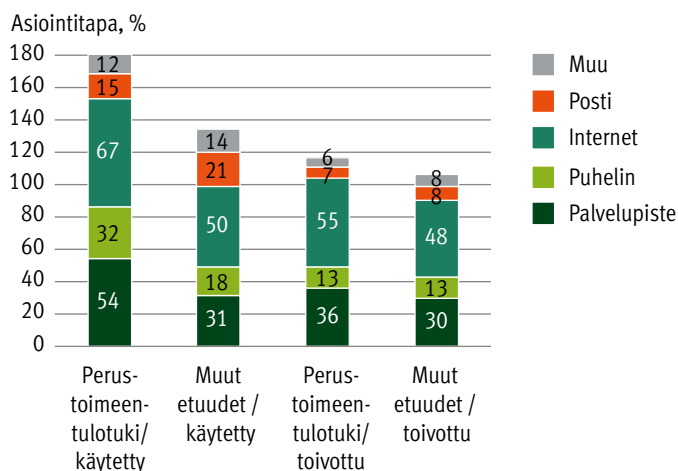
Selvitimme asiaa posti- ja nettikyselyillä, jotka toteutettiin kesäkuun alussa 2018. Ne suunnattiin paria kuukautta aiemmin Kelasta tuki- tai etuuspäätöksen saaneille asiakkaille. Kyselyajankohtana toimeentulotukiasiakkaiden palvelutilanne oli jo huomattavasti normalisoitunut aloitusvaiheesta. Monet uudistuksen alkuvaiheen käynnistysongelmat eivät enää kuormittaneet asiakkaita eivätkä työntekijöitä ainakaan samassa mitassa kuin aiemmin. Myös julkinen keskustelu toimeentulotukiasiakkaiden kohtelusta Kelassa oli hiipunut.

Tarkastelemme asiaa aluksi asiakkaiden käyttämien asiointiväylien näkökulmasta. Kyselyssä kysyttiin, mikä on yhtäältä asiakkaiden käyttämä ja toisaalta heidän toivomansa asiointiväylä. Vastaajilla oli tarvittaessa mahdollisuus valita useampi vaihtoehto. Kuten kuviosta 1 (s. 138) käy ilmi, verkkokanava on sekä perustoimeentulotukipäätöksen että muun etuuspäätöksen saaneiden asiakkaiden joukossa käytetyin väylä. Kaksi kolmasosaa perustoimeentulotukea saaneista ja puolet kaikista Kelan asiakkaista asioi sen kautta. Eniten tätä väylää suosivat lastenhoidon tukea ja vanhempainetuuden tai lapsilisän vuoksi Kelassa asioivat.

Seuraavaksi käytetyin väylä oli asiointi palvelupisteessä. Perustoimeentulotukiasiakkaat käyttivät sitä selvästi useammin kuin kaikki asiakkaat keskimäärin, vaikka esimerkiksi eläke- ja elatustukiasiakkaat turvautuvat tähän väylään vieläkin useammin. Toimeentulotukiasiakkaissa on myös hieman enemmän niitä, jotka toivoisivat voivansa käyttää asioinneissaan palvelupistettä, mutta myös niitä, jotka toivoisivat voivansa käyttää asioinnissa verkkoa. Tältä osin tulos on hieman ristiriitainen: palvelupiste näyttää olevan erityisesti perustoimeentulotukiasiakkailla tärkeä, mutta tulos ei suoraan tue väittämiä, joiden mukaan omatoimisuutta edellyttävä verkkoasiointi olisi erityisesti toimeentulotukiasiakkailla ongelmallinen palvelumuoto. Ylipäätään toimeentulotukiasiakkaat käyttävät Kela-asioi-

den hoidossa useampia asiointiväyliä kuin asiakkaat keskimäärin. Tilanne saattaa johtua monien toimeentulotukiasiakkaiden asiointiprosessien monimutkaisuudesta ja siitä, että asioinnin eri vaiheissa on asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista käyttää eri asiointiväyliä. Toistaiseksi kuitenkin kukaan pelkästään palvelupisteissä asioivista toimeentulotukiasiakkaista ei toivo voivansa asioida verkossa. Tulevaisuudessa verkossa asioivia on ehkä enemmän, jos verkkopalvelua saadaan kehitettyä vastaamaan nykyistä paremmin tuensaajien tarpeita ja heillä on muutoinkin paremmat mahdollisuudet sen käyttämiseen.

Kuvio 1. Asiakkaiden käyttämä ja toivoma asiointitapa (%).

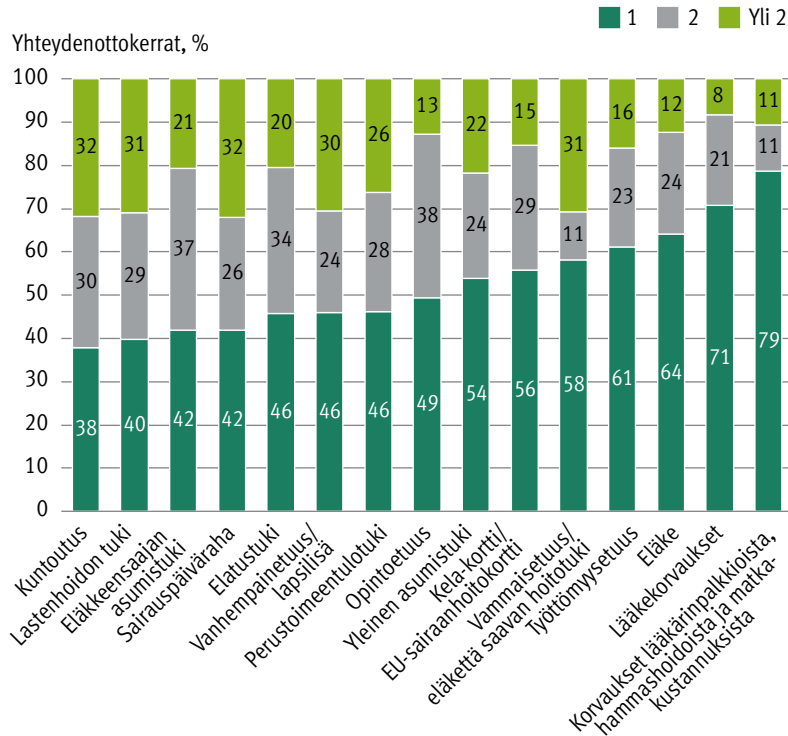


Asiakkaiden asiointiprosessin työläyttä tarkasteltiin kyselyssä selvittämällä, kuinka monta kertaa he olivat yhteydessä Kelaan viimeisimmän Kela-asiansa takia. Kuviossa 2 (s. 139) on kuvattu yhteydenottojen lukumäärä etuuden mukaan. Perustoimeentulotuki vaikuttaa tässä suhteessa olevan melko kuormittava tulonsiirto. Asiansa sai kerralla kuntoon vain vajaa puolet toimeentulotukiasiakkaista, kun esimerkiksi työttömyysturvasiikasta kerran asioineita on miltei kaksi kolmasosaa ja lääkekorvausasiakkaista noin kolme neljäsosaa. Kuormittavampiakin etuusasioita kuitenkin on, esimerkiksi kuntoutusta ja lasten hoitotukea koskevat asiat. Niiden vuoksi Kelassa asioivista noin kolmannes joutuu olemaan yhteydessä Kelaan yli kaksi kertaa.

Perustoimeentulotukiasioiden hoitamisen kuormittavuutta lisää se, että ne edellyttävät tavanomaista useammin asiointia myös muiden viranomaisten luona. Lähes neljännes perustoimeentulotukea saaneista (24 %) ilmoitti asioineensa muidenkin viranomaisten kanssa etuusasiansa vuoksi.

Kaikista Kelan asiakkaista vain noin joka kuudes (17 %) ilmoitti joutuneensa asioimaan myös muiden viranomaisten kanssa etuusasiansa johdosta.

Kuvio 2. Asiakkaiden yhteydenottokerrat Kelaan (yksi, kaksi ja yli kaksi kertaa asiointien prosenttiosuus eri etuuksia saavista).



Perustoimeentulotukiasioiden monimutkaisuutta, asiakkaiden asiointin työläyttä ja kenties myös heidän muita asiakkaita heikompia asiointivalmiuksiaan kuvastaa se, että tukipäätöksen saaneista usea joutuu turvautumaan sekä viralliseen että epäviralliseen apuun ja tukeen etuuden hakemisvaiheessa ja tulkitessaan saamaansa päätöstä. Miltei kaksi kolmannesta (60 %) perustoimeentulotukiasiakkaista oli hakenut tukea ja apua, kun koko muussa asiakaskunnassa heitä oli vain alle puolet (44 %). Perustoimeentulotukiasiakkaiden yleisin avun ja tuen lähde oli Kelan asiakaspalvelija (72 %). Muilta viranomaisilta apua ja tukea haki noin joka viides (22 %). Saman suuruinen osuus vastaajista oli turvautunut sukulaisten, työkaverien tai ystävien apuun ja tukeen. Vanhemmilta, lapsilta tai puolisolta apua haki 16 prosenttia, ja verkkokeskustelupalstoilta tai vertaistukiryhmiltä 5 prosenttia vastaajista.

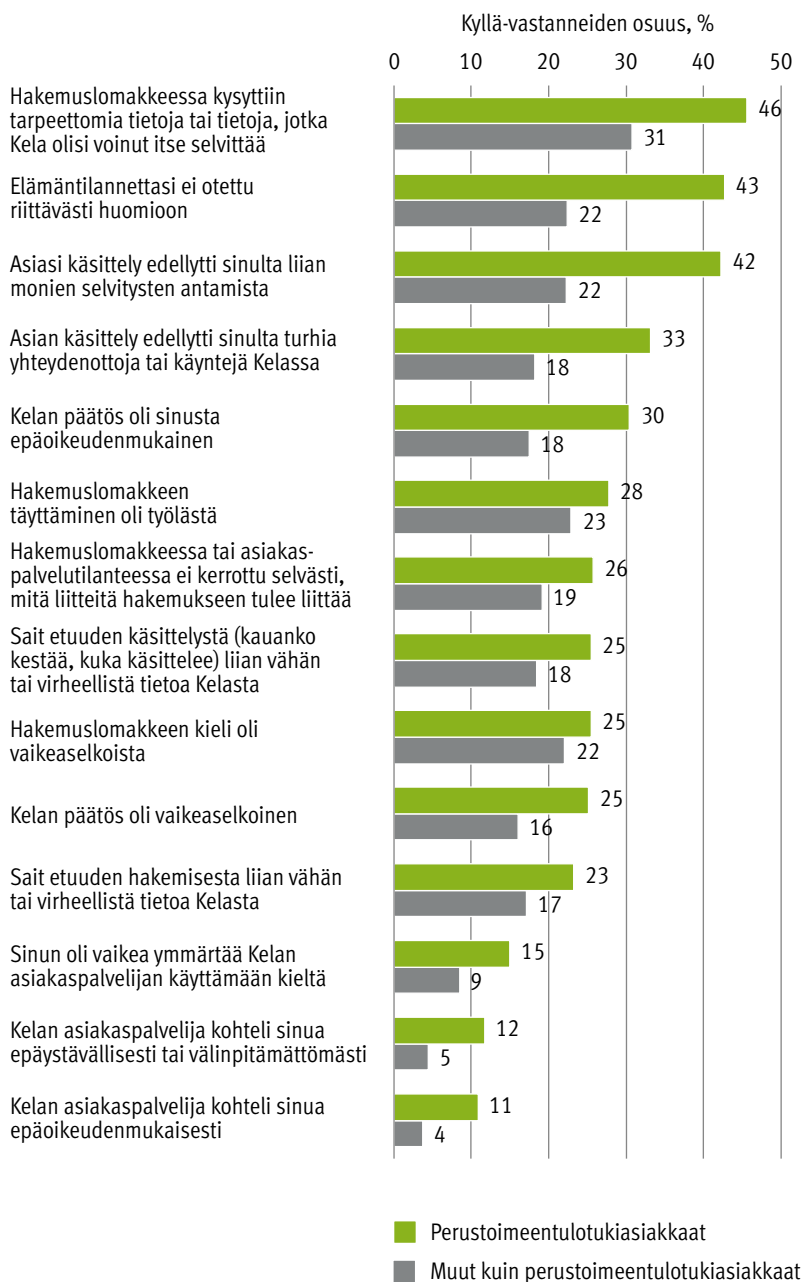
Perustoimeentulotukiasiakkaiden asiointikokemukset verrattuna Kelan muiden asiakkaiden kokemuksiin

Kyselyssä etuuspäätöksen saaneille asiakkaille selvitettiin paitsi asiointiprosessin kulkua myös sitä, miten työlääksi ja asiakaslähtöiseksi asiakkaat kokivat sen. Kyselyssä oli etuuden hakemista, päätöksiä ja asiakkaan saamaa palvelua koskevia asiointikokemuksia käsittelevä kysymyspatteri, jossa kutakin asiaa tarkasteltiin useammasta eri näkökulmasta. Kysymykset oli muotoiltu siten, että niiden avulla selvitettiin nimenomaan asiakkuusprosessin eri vaiheissa mahdollisesti todettuja pulmia. Kuhunkin kysymykseen tarjottiin kolme vastausvaihtoehtoa: kyllä, ei tai en osaa sanoa. Kuviossa 3 (s. 141) ovat kysymykset ja kyllä-vastanneiden osuudet perustoimeentulotukiasiakkaista ja Kelan muista asiakkaista.

Kuten kuviosta näkyy, perustoimeentulotukiasiakkaat ovat kohdanneet selvästi useammin pulmia asiointiensa yhteydessä kuin Kelan muut etuudensaajat keskimäärin. Useimmin perustoimeentulotukiasiakkaita ja myös muita asiakkaita tuntui harmittavan se, että hakemuslomakkeessa kysytään joko tarpeettomia tietoja tai sellaisia tietoja, jotka Kela voisi itse selvittää. Perustoimeentulotukiasiakkaista peräti 46 prosenttia oli kokenut näin. Muussa asiakaskunnassa heitä oli huomattavasti vähemmän, kuitenkin noin joka kolmas ajatteli näin. Melkein puolet perustoimeentulotukiasiakkaista oli kokenut myös, että heidän oman elämäntilanteensa oli riittämättömästi huomioitu ja että heidän oman asiansa käsittely oli edellyttänyt liian monien lisäselvitysten antamista. Näidenkin asioiden osalta perustoimeentulotukiasiakkaat olivat huomattavasti useammin kriittisiä kuin muut asiakkaat. Vastaavasti perustoimeentulotukiasiakkaat kokivat selvästi yleisemmin ongelmaksi turhat yhteydenotot ja Kelasta annetun päätöksen epäoikeudenmukaisuuden.

Vaikka Kelassa on kuntia paremmat tietojärjestelmät, ne eivät tulosten valossa näytä kovin hyvin auttavan toimeentulotukiasiakkaita heidän asiointiprosesseissaan. Tulos on odotettu, koska toimeentulotukiasiakkaita (ja heidän elämäntilanteestaan) kerättävä tieto on monin tavoin erilaista ja myös yksityiskohtaisempaa kuin muista etuusasiakkaista (ks. mm. VTV 2020). Tiedot pitää kerätä asiakaskohtaamistilanteissa (mm. palvelutarvekartoituksilla) ja kirjallisten selvitysten avulla. Se taas rasittaa asiakkaita, ja siltikään he eivät tunnu olevan kovin tyytyväisiä siihen, miten he tulevat Kelan palvelujärjestelmässä autetuiksi. Syy voi olla Kelassa, mutta myös toimeentulotuen lainsäädännöllisessä perustassa; toisin sanoen lakiin kirjatuissa selektiivisissä, byrokraattisissa ja asiakasta kontrolloivissa menettelytavoissa.

Kuvio 3. Asiakkaiden suhtautuminen viimeisintä asiointiprosessia koskeviin väittämiin (kyllä-vastanneiden prosenttiosuudet).

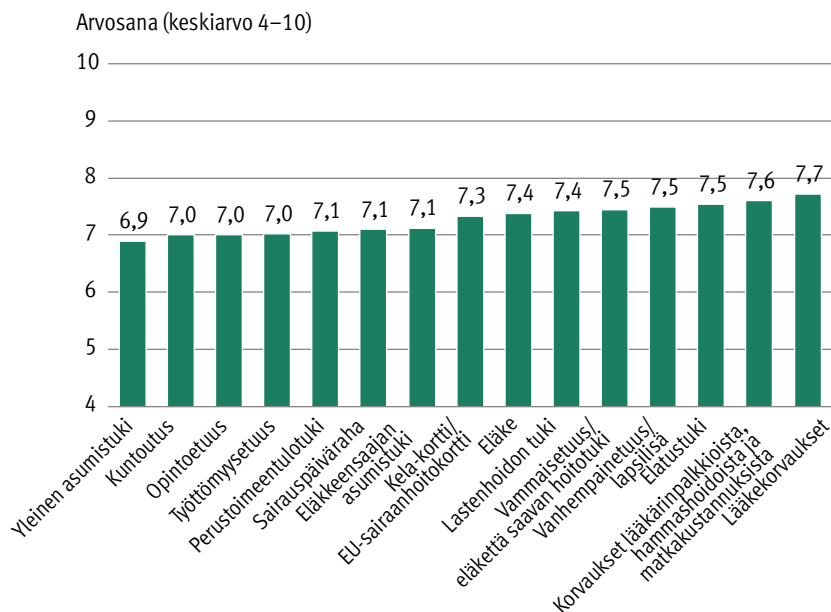


Vaikka perustoimeentulotukiasiakkaat näyttävät erottuvan selvästi omaksi erityisryhmäkseen, jolla on muita enemmän asiointiongelmia, tarkempi etuuskohtainen tarkastelu osoittaa, että Kelan asiakkaat ovat heterogeeninen ryhmä eivätkä perustoimeentulotukiasiakkaat ole kaikissa asioissa kriittisin ryhmä. Toisaalta myös perustoimeentulotukiasiakkaat ovat asiointikokemustensa kanssa sisäisesti epäyhtenäinen ryhmä. Kun ryhmä jaetaan niihin, joilla on nykyisen tukiasian johdosta ollut tarve asioida myös muiden viranomaisten kanssa (esimerkiksi tuen täydentävää osaa kunnista hakevilla), ja niihin, joilla tätä asiointitarvetta ei ole ollut, ensin mainittu ryhmä osoittautuu jälkimmäistä kriittisemmäksi. Muiden viranomaisten kanssa asioivat kokevat muita useammin, että he saivat etuuden hakemisesta liian vähän tai virheellistä tietoa, asiakaspalvelija kohteli heitä epäoikeudenmukaisesti, heillä oli vaikeuksia ymmärtää asiakaspalvelijan käyttämää kieltä, heidän elämäntilannettaan ei otettu riittävästi huomioon, heillä oli turhia yhteydenottoja Kelaan ja päätös oli vaikeaselkoinen.

Kyselyssä kysyttiin myös sitä, miten vaivattomana vastaajat pitivät Kela-asiansa hoitoa kokonaisuutena. Vaivattomuutta pyydettiin arvioimaan kouluarvosanoin 4–10. Kuviossa 4 (s. 143) on kuvattu arvosanojen keskiarvot etuuksittain. Annettujen arvosanojen erot ovat pieniä. Perustoimeentulotukiasiakkaiden antama arvosana on 7,1, joka on keskimääräistä etuuskohtaista arvosanaa vähän heikompi. Huonoimman arvosanan antavat yleisen asumistuen asiakkaat, parhaan lääkekorvausasiakkaat. Toimeentulotukiasiakkaiden asiointiprosessissa havaittu työläys ei siis välity kovin vahvasti yleisarvioon Kelasta saadun palvelun vaivattomuudesta.

Mielenkiintoista kuitenkin on, että kun asiakkailta erikseen kysyttiin, miten hyvin heidän mielestään Kela hoitaa tehtävänsä kunnan ja valtion laitoksiin verrattuna, ne perustoimeentulotukiasiakkaat, jotka asioivat myös muiden viranomaisten kanssa, suhtautuivat jälleen kriittisemmin Kelaan kuin muut perustoimeentulotukiasiakkaat. Tulos on samansuuntainen kuin vuoden 2017 toimeentulotukea hakeneille tehdyssä kyselyssä, jossa aikaisemmin kunnan sosiaalitoimelta toimeentulotukea hakeneet olivat kriittisempiä Kela-siirtoa kohtaan kuin ne, jotka eivät olleet hakeneet tukea kunnalta. Kriittisyydelle voi löytää useampia selityksiä: esimerkiksi muiden viranomaisten kanssa asioivien asiat ja elämäntilanteet voivat olla monimutkaisempia, heillä voi olla yhteen laskien useampia asiointikertoja ja heidän asiointivalmiutensa voivat olla keskimääräistä heikommat. Ne saattavat selittää myös kuviossa 3 havaittuja kokemuseroja perustoimeentulotukiasiakkaiden joukossa.

Kuvio 4. Eri etuuksia saavien asiakkaiden antama arvosana Kelan palvelujen vaivat-
tomuudelle (keskiarvo asteikolla 4–10).



Yhteenveto

Kuten artikkelin alussa todettiin, toimeentulotuki on viimesijainen ja tarveharkintainen tulonsiirto. Toimeentulotukiudistusta koskevassa julkisessa kritiikissä perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan pidettiin nimenomaan tästä syystä ongelmallisena ratkaisuna. Sosiaalihuollollisia elementtejä ja tavoitteita sisältävän tuen katsottiin monissa puheenvuoroissa sopivan huonosti Kelan (massa)palvelukonseptin mukaisesti toimivaan palvelujärjestelmään, jolla on lisäksi verraten löyhä yhteys sosiaalityöprofession arvomaailmaan, toimintakäytäntöihin ja sen työlle asetettuihin tavoitteisiin.

Myös perustoimeentulotukeen oikeutettujen ihmisten elämäntilanteiden, tarpeiden ja asiointivalmiuksien katsottiin olevan niin erityisiä ja Kelan perusasiakaskunnan tilanteesta poikkeavia, että siirron epäiltiin muodostavan huomattavan riskin asiakkuusprosessien onnistumiselle ja koko heidän hyvinvoinnilleen. Ovatko nämä pelot realisoituneet edellä esitettyjen tulosten valossa? Ja keitä analyysiemme perusteella ovat perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät?

Tulosten perusteella pelot ovat realisoituneet osittain (vrt. myös VTV 2020, 21), eivät siis kaikilta osin. Vastaajat antavat verraten yksimielisesti hyväksynnän Kela-siirrolle. Siirron alkuvaiheen hakemusten ruuhkautu-

minen ja suuri negatiivinen julkisuus eivät näytä vaikuttaneen asiakkaiden mielipiteisiin kovin vahvasti.

Todelliset voittajat ja häviäjät on analyysien pohjalta melko helppo erotella. Voittajia ovat ne, joiden asiointikertojen määrä on ollut vähäinen ja joilla ei ole ollut aiempaa tarvetta asioida kuntien toimeentulotukiviranomaisten kanssa. Häviäjiä ovat vastaavasti ne, joiden hakemus on joutunut pitkäksi aikaa byrokratian rattaisiin ja lisäselvitysten sekä yhteydenottojen kierteeseen ja joilla on ollut pitkäaikaisempi toimeentulotuen asiakkuushistoria.

Tulokset antavat myös hieman viitteitä siihen suuntaan, että lapsiperheet ja opiskelijat olisivat hyötynet Kela-siirrosta. Luonnollisesti kuntien sosiaalitoimen ja Kelan toiminnan onnistuneisuuden vertailu on vaikeaa, koska kunnat ovat hyvin heterogeenisiä esimerkiksi asukasluvultaan ja toimeentulotuen käsittelytavoiltaan. Myös asiakkaiden palveluodotukset ovat monin tavoin heterogeenisiä. Jollekin asiakkaalle asioiminen toimipaikassa henkilökohtaista palvelua saaden on hyvin tärkeää, kun taas toinen lähettää mielellään hakemuksen kasvottomasti internetin välityksellä. Joillekin perustoimeentulotuen siirto Kelaan tuo käsittelyyn kasvotonta suuren instituution byrokraattisuutta, jota ei oman kotikunnan sosiaalitoimen kanssa asioidessa ollut. Toisille siirtyminen stigmatisoivan sosiaalitoimen asiakkaasta koko kansaa palvelevan Kelan asiakkaaksi voi vastaavasti olla helpottava muutos. Voittajia ja häviäjiä muodostuu näistäkin syistä.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron onnistumista on vaikea arvioida määrällisillä mittareilla ottamatta huomioon asiakkaiden subjektiivista kokemusta. Tässä tutkimushankkeessa 500 vastaajan aineistosta on vaikea löytää selviä yhdenmukaisia tutkimustuloksia. Aineistosta löytyy vastaajia, jotka ovat vastaustensa perusteella saaneet aikaisemmin kunnan sosiaalitoimelta toimeentulotukea mutta Kela on antanut heille hylkäävän päätöksen ja silti heidän mielestään Kela hoitaa toimeentulotukitehtävät kokonaisuutena paljon paremmin kuin kunnat. Kela-siirron voittajien ja häviäjien todellinen ja lopullinen paikantaminen on siis vaikea ja haasteellinen tehtävä.

Kun perustoimeentuloasiakkaita tarkastellaan yhtenäisenä ryhmänä, he eivät erotu muusta Kelan asiakaskunnasta erityisen poikkeavaksi ryhmäksi, varsinkin jos tulosten tulkinnassa otetaan huomioon se, että toimeentulotuen myöntämisperusteet ovat monimutkaisia, tuki on tarveharkintainen ja siihen kohdistuu suoria ja epäsuoria pois käännätyviä elementtejä: muun muassa erilaisia tositteita, oman elämäntilanteen yksityiskohtaista selvittämistä ja eriasteista kontrollia sekä väärinkäytösten ja vilpin epäilyä. Tuen selektiivinen, byrokraattinen ja asiakasta kontrolloiva luonne on hankala asia asiakkailla toimeentulotukiudistuksen jälkeen-

kin. Sille Kelan on omilla toimenpiteillään vaikea löytää asiakkaita tyydyttävää ratkaisua.

Perustoimeentulotukea saavassa asiakaskunnassa on kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmän suurkäyttäjiä, joilla on paljon asiakaskäyntejä Kelassa ja muiden viranomaisten luona. Tämä ryhmä näyttää jääneen uudistuksessa muita tukea saavia useammin toisarvoiseen asemaan. Tältä osin kyselyn tulos vahvistaa jo aiemmin todettuja arveluja ja empiirisiä havaintoja uudistuksen voittajista ja häviäjistä.

Voimme toivoa, että Kela-siirron jälkeen kehitetyt uudet palvelumuodot, joilla on pyritty vastaamaan paremmin perustoimeentulotuen asiakkaiden tarpeisiin, tuottavat aikaa myöten parannusta sekä suurkäyttäjien että muidenkin perustoimeentulotukiasiakkaiden saamaan kohteluun. Esimerkiksi toimipisteiden ajanvarauspalvelua on lisätty. Ajanvarauspalvelu mahdollistaa muun muassa hakemuksen tekemisen niille asiakkaille, joilla on vaikeuksia muuten saada hakemusta tehtyä. Uutena palvelumuotona on otettu käyttöön myös asiakkuusvastaava-palvelu erityistä tukea tarvitseville perustoimeentulotukiasiakkaille. Palvelussa mukana olevat asiakkaat voivat hoitaa asiakkuusvastaavan kanssa Kelan etuusasiat kokonaisvaltaisesti. Samalla asiakkuusvastaavat voivat myös viedä Kelan asiakaspalvelua lähemmäs sosiaalitoimistojen palveluja. (VTV 2020.) Tulevat asiakastutkimukset näyttävät, millaisia tulevat olemaan näiden ja muiden korjaustoimenpiteiden vaikutukset toimeentulotukiasiakkaiden tuleviin palvelukokemuksiin.

Lähteet

Aaltonen K, Lekander K, Ahola E, Hiilamo H. Toimeentulotuen saajien lääkekorvausoikeudet ja lääkkeiden käyttö. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2018; (55): 321–334.

Ahola E. Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella. Helsinki: Kela, Työpapereita 84, 2015.

American Society of Internal Medicine. [The hassle factor. America's health care system strangling in red tape](#). Washington, DC: American Society of Internal Medicine, 1990. Viitattu 3.2.2020.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (3): 301–312.

Clarke J. Subordinating the social? Neoliberalism and remaking of welfare capitalism. *Cultural Studies* 2007; 21 (6): 974–987.

Coughlin R. Ideology, public opinion and welfare policy. Attitudes towards taxes and spending in industrial countries. Berkeley, CA: University of California, Institute of International studies, Research Series 42, 1980.

Eskelinen N. [Leipää ja luottamusta. Tutkimus luottamuksen tasoista ja yleistynyttä luottamusta ennustavista tekijöistä ruoka-avun asiakkaiden ja suomalaisen väestön keskuudessa](#). Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2016. Viitattu 18.5.2020.

Forma P, Kallio J, Pirttilä J, Uusitalo R. Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 89, 2007.

Grunow D. Client-centered research in Europe. Julkaisussa: Goodsell C. The public encounter. Where state and citizen meet. Bloomington, ID: Indiana University Press, 1981: 223–241.

Heinonen J. Sosiaalityö sosiaalivaltion mikrostruktuurin menetelmänä. Sosiaalityön tehtävien ja käsitteen kriittistä tarkastelua suomalaisen aineiston valossa. Tampere: Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 70, 1984.

Heinonen H-M, Tervola J, Laatu M. Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa. Tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 20, 2011.

Hellsten K. Mitä mieltä kansalaiset ja yhteistyökumppanit ovat Kelasta ja sen toiminnasta? Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 32, 2004.

Helne T, Laatu M, toim. Vääryyskirja. Helsinki: Kela, 2006.

Itkonen A, Välsalmi O. [Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi. Loppuraportti](#). Helsinki: BDO, 2017. Viitattu 29.5.2019.

Julkunen R. Muuttuvat hyvinvointivaltiot. Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, SoPhi 137, 2017.

Kainu M. Yhteispalvelututkimus 2010. Yhteispalvelu asiakkaiden, palveluneuvojien ja viranomaispäättäjien näkökulmasta. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 13, 2010.

Kapanen M. Verkkokeskustelua Kelasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 49, 2006.

Karisto A, Takala P. Sosiaalivaltion kriisi. Helsinki: Helsingin yliopiston Lahden tutkimus- ja koulutuskeskus, 1985.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72 (1): 49–56.

Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY, 1963.

Laatu M. Kelan kelkassa. Tuloksia Kelan etuuksien toimeenpanoa ja asiakkaiden toimeentuloa koskevasta kyselystä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 41, 2004.

Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 29.5.2019.

Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyöko-
keilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyh-
teistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.

Laihiala T. Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista. Huono-osaisuus, häpeä ja ansaitse-
vuus. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto, Publications of the University of Eastern Finland,
Dissertations in Social Sciences and Business Studies 163, 2018.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

Lipsky M. Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.
New York, NY: Sage Foundation, 1980.

Marmot M. Status syndrome. How your social standing directly affects your health?
London: Bloomsbury, 2004.

Mattila H. Pelaako palvelu Kelassa? Kelan asiakaspalautejärjestelmästä poimittuja mie-
lipiteitä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 31, 2003.

Mattila H. Verkkoasiointi Kelassa. Helsinki: Kela, Työpapereita 135, 2018.

Mikkola K. Mitä odotamme ja saamme sosiaaliturvalta? Tutkimus sairausvakuutus- ja
piiritoimistojen asiakkaiden Kansaneläkelaitoksen antamiin sosiaalipalveluksiin koh-
distuvista asenteista ja odotuksista. Tampere: Tampereen yliopiston tutkimuslaitos,
Tutkimuksia A:37, 1970.

Määttä A. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkea-
koulu, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A tutkimuksia 36, 2012.

Niemelä M, Pajula H. Kansalaisten ja yhteistyökumppanien mielikuvat ja arviot Kelan
toiminnasta 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 88, 2014.

Nyman J, Arffman M, Keskimäki I. Toimeentulotuen asiakkaiden terveyspalvelujen
käyttö Helsingissä vuonna 2014. Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti 2017; 54 (4):
310–326.

OECD. The welfare state in crisis. An account of the Conference on Social Policies in
the 1980s. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1981.

Okkonen K-M. [Yksinäisiä on sadointuhansin. Yhteistä korkea ikä, pienet tulot ja
huono terveys](#). Helsinki: Tilastokeskus, 28.5.2019. Viitattu 3.2.2020.

Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointira-
portti 2015–2019. Helsinki: Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 6, 2019.

Pohjola A. Asiakas sosiaalityön subjektina. Julkaisussa: Laitinen M, Pohjola A, toim.
Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 2010: 19–74.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti.
Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Rothstein B. Just institutions matter. The moral and political logic of the welfare state.
Cambridge: University Press, 2000.

- Saikkonen P, Tanhua H. [Tieto, tilasto ja tilastotieto. Case toimeentulotuki](#). Helsinki: YP-lehti, YP-blogi 3.9.2018. Viitattu 29.5.2019.
- Sleeman JF. The welfare state. Its aims, benefits and costs. London: Allen and Unwin, 1973.
- Tervola J. Työttömien maahanmuuttajien asiointi sosiaaliviranomaisten kanssa. Helsinki: Kela, Työpapereita 81, 2015.
- TNS Kantar. Millainen Kela 2018? Kansalaisten mielikuvat ja arviot Kelan toiminnoista. Helsinki: Kela, 2018.
- Tuomikoski H. Sosiaaliturva ja asiakaspalvelu. Tutkimus Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelusta. Helsinki: Kela, Julkaisuja A:23, 1987.
- Tuomikoski H. Mitä mieltä Kelasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 51, 2002.
- Vaalavuo M. Toimeentulotukiasiakkaiden terveystalouden käyttö pääkaupunkiseudulla. Janus 2016; 24 (3): 230–250.
- Vaalavuo M, Haula T, Bakkum B. Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2020.
- van Gerven M. Sosiaalipoliittisten reformien voittajat ja häviäjät Euroopassa. Työtömyysturvalain muutokset ja kohdistuminen Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Suomessa 1980–2006. Yhteiskuntapolitiikka 2008; 73 (6): 595–608.
- van Oorschot W. Non take-up of social security benefits in Europe. Journal of European Social Security 1991; (1): 15–30.
- van Oorschot W. Making the difference in social Europe. Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. Journal of European Social Policy 2006; 16 (1): 23–42.
- VTV. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 1, 2020.
- WHO. The world health report 2002. Reducing risks, promoting healthy life. Geneva: World Health Organization, 2002.

Liitetaulukko 1. Vastausten frekvenssit (%) kysymykseen ”Mitä mieltä olette viimeimmän Kelan hoitaman toimeentulotukiasianne käsittelystä kokonaisuutena? Ottaa kanta seuraaviin väitteisiin.”

Väittämä	Täysin eri mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä / En osaa sanoa	Samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Asiointivuoron odotusaika toimituksessa tai puhelimesta oli sopiva	21	15	25	17	22
Kelan sähköisiä asiointipalveluja oli helppo käyttää	5	4	21	23	47
Sait riittävästi tietoa etuuden hakemisesta ja sen käsittelystä	7	10	7	27	49
Sait oikeaa tietoa etuuden hakemisesta ja sen käsittelystä	7	8	8	25	52
Sait riittävästi apua toimeentulotukihakemuksen täyttämässä	8	6	16	17	53
Elämäntilanteesi otettiin riittävästi huomioon	15	13	11	18	43
Sait ystävällistä palvelua	3	3	15	18	61
Sait nopeaa palvelua asiointitilanteessa	15	13	12	26	34
Lisäselvitysten määrä oli kohtuullinen	7	11	13	23	46
Lisäselvitysten toimittaminen oli helppoa	5	7	12	19	57
Toimeentulotuen hakeminen oli yksinkertaista ja vaivatonta	9	10	7	27	47

Liitetaulukko 2. Vastausten frekvenssit (%) väittämään ”Arvioikaa, millaisia vaikutuksia toimeentulotukiasioiden siirrolla kunnista Kelaan on ollut toimeentulotukiasioiden käsittelyyn. Onko siirto mielestänne...”.

Väittäjä	Täysin eri mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä / En osaa sanoa	Samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Lisännyt toimeentulotukiasiakkaan vastuuta ottaa itse selvää, mitä mahdollisuuksia hänellä on saada toimeentulotukietuutta	10	13	26	25	26
Selkeyttänyt toimeentulotukihakemuslomaketta	14	13	26	20	27
Lisännyt tarvetta asiakkaan omatoimisuuteen toimeentulotukihakemuksen täyttämiseksi	11	11	25	28	25
Helpottanut erilaisten lisäselvitysten antamista	15	11	23	24	27
Vähentänyt erilaisten lisäselvitysten antamista	18	14	31	18	19
Parantanut asiakkaan saamaa henkilökohtaista asiakaspalvelua	24	16	28	15	17
Kaavamaistanut asiakkaan toimeentulotukiasioiden käsittelyä	7	8	27	33	25
Parantanut asiakkaan mahdollisuuksia saada toimeentulotukea silloin kun hän on siihen lain mukaan oikeutettu	18	14	28	18	22
Parantanut asiakkaan mahdollisuuksia saada myös muita etuuksia, joihin hän on oikeutettu	14	11	38	19	18
Nopeuttanut toimeentulotukiasioiden käsittelyä	28	16	20	17	19
Lisännyt virheellisten toimeentulotukipäätösten määrää	19	11	39	15	16
Jättänyt toimeentulotukiasiakkaat aiempaa useammin vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalitoimen tukea	23	20	36	10	11
Vähentänyt toimeentulotuen myöntämiseen liittyvää turhaa byrokratiaa	15	15	26	24	20

Suvi Linnanvirta, Christian Kroll ja Helena Blomberg **Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta**

Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirrossa kunnilta Kelaan tavoitteena oli muun muassa vähentää tuen hakemiseen liittyvää häpeää sekä helpottaa tuen hakemista (ks. tämän kirjan johdanto, s. 8). Toimeentulotuen taso ja myöntämisperusteet oli tarkoitus pitää ennallaan myöntäjätahon vaihtumisesta huolimatta. Koska perustoimeentulotuen myöntämiseen kuitenkin liittyy harkintaa, myöntämisprosessi on voinut muuttua uudistuksen myötä. Perustoimeentulotukihakemusten käsittely Kelassa nimittäin perustuu yhteen valtakunnalliseen etuusohjeeseen, kun taas kuntien käsittelykäytännöt olivat varsin kirjavien. Esimerkiksi perustoimeentulotukeen liittyvää harkintaa käytettiin vaihtelevasti eri kunnissa. (Vogt ja Sjöholm 2014; Eronen ym. 2016.) Edellä mainitut seikat ovat osaltaan voineet vaikuttaa toimeentulotukiuudistuksen kannatukseen eri asiakasryhmissä ja muissa ryhmissä. Lisäksi ne ovat saattaneet vaikuttaa siihen, miten sosiaalisen kansalaisuuden käsitteeseen usein sisällytettävät seikat – esimerkiksi oikeudenmukaisuus – tosiasiallisesti toteutuvat uudessa järjestelmässä.

Uudistuksen kannatusta on tutkittu sekä ennen uudistusta että sen jälkeen erityisesti sosiaalitoimen johdon ja työntekijöiden sekä Kelan johdon ja työntekijöiden keskuudessa (Eronen ym. 2016; Laatu ja Heinonen 2017; Näätänen ym. 2017; Blomgren ja Saikkonen 2018a ja b; Näätänen ja Londén 2018; useat artikkelit tässä kirjassa). Näistä viranomaisnäkemyksiä kartoittaneista tutkimuksista käy ilmi, että uudistus sinänsä on nauttinut varsin laajaa kannatusta. Uudistuksen toimeenpano käytännössä on kuitenkin herättänyt huolta erityisesti niiden ammattiryhmien keskuudessa, jotka työskentelevät toimeentulotuen parissa.

Sosiaalitoimen asiakkaiden näkemyksiä uudistuksesta on tutkittu Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ennen uudistusta asiakasraa-deille tekemissä ryhmähaastatteluisia. Yleisesti ottaen haastatellut suhtautuivat uudistukseen varsin neutraalisti, mutta osa pelkäsi sosiaalitoimen palvelujen heikentyvän uudistuksen myötä. (Blomgren ym. 2016, 64–65.) Kelassa on puolestaan tutkittu toimeentulotukea Kelasta hakeneiden näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksesta uudistuksen jälkeen. Uudistuksen kannatus toimeentulotukiasiakkaiden keskuudessa näytti uudistuksen alkuvaiheessa keväällä 2017 olevan vahvasti sidoksissa siihen, oliko asiakas saanut Kelalta myönteisen toimeentulotukipäätöksen vai ei (Airio ja Laatu 2017). Alkuvaiheuksien jälkeen moni toimeentulotukiasiakas on kokenut hyötyneensä toimeentulotukiuudistuksesta eivätkä toimeentulotukiasiak-

kaat eroa asiakastyytyväisyydeltään merkittävästi muista asiakasryhmistä (Laatu ym. tässä kirjassa, s. 116). Asiakaskokemuksia on tutkittu myös niin sanotuissa toimeentulotuen siirtokokeiluissa (ks. Kangas ym. 2011). Asiakaskokemukset kokeiluista olivat pääosin varsin myönteisiä (STM 1993; Haapola 1997; Laatu ym. 2015). Tutkimukset oli tehty määrällisin menetelmin eikä niissä eritelty erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kokemuksia. Siirtokokeilujen puitteet olivat myös hyvin erilaiset kuin itse uudistuksen (HE 358/2014, 19).

Toimeentulotukiasiakkaat ovat kuitenkin nykypäivänä suuri ja heterogeeninen ryhmä. Sosiaalisesti ja taloudellisesti haavoittuvammassa asemassa olevat asiakkaat jäävät erilaisissa asiakastutkimuksissa helposti marginaaliin. Tässä artikkelissa paikkaamme edellä osoitettua tutkimuksellista aukkoa tuomalla esiin ruoka-avun saajien näkemyksiä ja kokemuksia toimeentulotukiudistuksesta ja uudesta toimeentulotukijärjestelmästä. Tarkoituksenamme on tuottaa kokemuspohjaista tietoa toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjen kehittämiseksi ja laajemminkin päätöksenteon tueksi. Demokratian kannalta on tärkeää tuoda esiin yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa olevien kansalaisten kokemuksia.

Tutkimusaineistomme on kerätty kahdessa helsinkiläisessä elintarvikejakelupisteessä laadullisin menetelmin ennen uudistusta ja sen jälkeen. Ruoka-avun saajilla on usein kokemusta myös toimeentulotuen hakemisesta ja saamisesta; vuonna 2012 tehtyyn kyselytutkimukseen osallistuneista ruoka-avun saajista yli puolet oli saanut toimeentulotukea kyselyä edeltäneiden kahden kuukauden aikana (ks. Ohisalo ym. 2015a). Aikaisemman tutkimustiedon perusteella suomalaiset ruoka-avun saajat ovat monella mittarilla – niin terveydellistä, taloudellista kuin sosiaalistakin hyvinvointia mittaavalla – huono-osaisempia kuin väestö keskimäärin. He eivät kuitenkaan ole homogeeninen ryhmä, vaan ruoka-apua haetaan monesta eri syystä ja taustalla on hyvin erilaisia elämäntilanteita. (Ohisalo ym. 2015a; Ohisalo 2017; Laihiala ja Ohisalo 2017; Laihiala 2018.) Joka tapauksessa leipäjonoissa käy laaja joukko huono-osaisia ihmisiä (Ohisalo ym. 2015b, 442–443). Tässä artikkelissa ruoka-avun saajia käytetään siten esimerkkiryhmänä taloudellisesti ja sosiaalisesti haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä. Artikkelin tavoitteena on hahmottaa uudistuksen seurauksia toimeentulotukea hakeneille ruoka-avun saajille sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta. Tutkimuskysymyksemme ovat seuraavat: Miten toimeentulotukea hakeneet ruoka-avun saajat ovat nähneet ja kokeneet toimeentulotukiudistuksen? Miltä sosiaalisen kansalaisuuden edellytysten toteutuminen uudessa toimeentulotukijärjestelmässä vaikuttaa näiden näkemysten ja kokemusten valossa?¹

1 Tätä tutkimusta rahoitti Strategisen tutkimuksen neuvosto (pääötönumerot 293103 ja 314250).

Toimeentulotuen luonne ja uudistuksen tavoitteet

Pohjoismaissa viimesijaista sosiaaliturvaa koskevaa sosiaalipolitiikkaa ovat ainakin joidenkin tutkijoiden mukaan leimanneet keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja käsitykset tuensaajien oikeuksista ja velvollisuuksista (esim. Johansson 2001). Yhtäältä on painotettu viimesijaisten etuuksien integroivaa luonnetta osana sosiaalipalveluja. Toisaalta järjestelmän kaksijakaisuutta on korostettu: suurin osa kansalaisista on oikeutettu ensisijaisiin ja universaaleihin sekä mahdollisesti ansiosidonnaisiin etuuksiin toimeentulon vaarantuessa. Yhteiskunnan moraalisia – lähinnä ansiotyöhön liittyviä – vaatimuksia täyttämättömät ihmiset joutuvat puolestaan turvautumaan leimaavaan ja kontrolloivaan viimesijaiseen sosiaaliturvaan, joka voidaan nähdä jatkumona perinteiselle köyhäinhoidolle. (Johansson 2001; Swärd 2013.) Viimesijaisen sosiaaliturvan saajille ei siten käytännössä myönnetä täysivaltaisen sosiaalisen kansalaisen statusta, ja siten heitä koskevat eri oikeudet ja velvollisuudet kuin muita (Johansson 2001). Köyhäinhoitoperinteen piirteiden säilymistä on selitetty yhtäältä sillä, että Pohjoismaissa viimesijaisen sosiaaliturvan saajia ei pidetä ”arvokkaina” köyhinä (Lødemel 1997; sit. Swärd 2013, 165). Toisaalta selektiivisen järjestelmän pysyvyyttä voi selittää se, että sen piilevänä tarkoituksena on minimoida tuensaajien määrä: Ensinnäkin järjestelmässä kannustetaan tuensaajia poistumaan järjestelmän piiristä mahdollisimman pian. Toiseksi järjestelmän luonne saa aikaan sen, että osa apua tarvitsevista jättää kokonaan hakematta tukea. (Swärd 2013.)

Myös toimeentulotukiudistuksen tavoitteet vaikuttavat ristiriitaisilta: Yhtäältä uudistusta perusteltiin lain esitöissä muun muassa sillä, että uudistus parantaisi ihmisten yhdenvertaista kohtelua perustoimeentulotukea haettaessa, helpottaisi tuen hakemista, selkeyttäisi toimeentuloturvajärjestelmää sekä vähentäisi perustoimeentulotuen hakijoiden sosiaalista leimautumista ja toimeentulotuen alikäyttöä (HE 358/2014), minkä voisi nähdä korostavan toimeentulotuen luonnetta sosiaalisena oikeutena. Näiden tavoitteiden tai oletettujen seurauksien voi siten toteutuessaan ajatella edistävän perustoimeentulotukea hakevien ihmisten sosiaalisen kansalaisuuden toteutumista. Toisaalta lainvalmistelussa painotettiin, että tuen myöntämiskriteerejä – jotka perustuvat tiukkaan tarveharkintaan ja korostavat hakijoiden velvollisuuksia – ei tule muuttaa. Toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona taas tuli vahvistaa (HE 358/2014). Nämä seikat puolestaan heijastavat perinteistä suhtautumista vähimmäisturvaan.

Sosiaalisen kansalaisuuden kannalta huomionarvoista on myös se, että ennalta Kelan arvioitiin olevan joustamattomampi kuin kunnat keskimäärin (esim. Vogt ja Sjöholm 2014; Eronen ym. 2016). Kelan on myös

katsottu pyrkivän oikeudenmukaiseen lopputulokseen yksityiskohtaisen etuusohjeen avulla. Aiemmin taas pyrittiin huomioimaan yksilöiden erityistarpeet sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen erikoistuneen profession eli sosiaalityöntekijöiden käyttämällä harkinnalla. Tämä voi olla ratkaisevaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta muun muassa sitä silmällä pitäen, minkä verran asiakkaan koko elämäntilanne otetaan huomioon esimerkiksi perusosan alentamista koskevilla päätöksillä. (Vrt. Blomberg ym. 2016, 302; myös Pylkkänen 2014.) Uudistuksen jälkeen toimeentulotuen perusosan mahdollisesta alentamisesta eli sanktioivallan käyttämisestä päättävät kuntien sosiaalityöntekijöiden sijaan Kelan etuuskäsittelijät, joilla ei ole yhtenäistä koulutustaustaa eikä -tasoa (Blomberg ym. 2016, 302–303, 310). Tämän kaltaiset tekijät saattavat heikentää sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä tai ainakin estää niiden vahvistumista. Lisäksi uudistuksen perusteluissa ei ole huomioitu sitä, että toimeentulotuen tarveharkintaisuus samoin kuin siihen liittyvä asiakaskontrolli ja selontekovelvollisuus voivat itsessään olla leimaavia (Blomberg ym. 2016, 302).

Sosiaalinen kansalaisuus

Sosiaalisen kansalaisuuden määrittelyä

Voidaksemme tutkia ruoka-avun saajien kokemuksia sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen avulla on ensiksi pohdittava sosiaalisen kansalaisuuden käsitteen määrittelyä sekä sen toteutumistapoja ja -edellytyksiä käytännössä. Kansalaisuudella viitataan yleensä valtiokansalaisuuteen eli tietyn kansallisvaltion jäsenyyteen, jossa keskeistä ovat yhtäältä muodollinen status poliittisen yhteisön jäsenenä ja toisaalta jäsenyyteen liittyvät vastavuo- roiset oikeudet ja velvollisuudet (Niiranen 2002, 64; Johansson 2010, 9). Kansalaisuus on kuitenkin hyvin monimerkityksinen ja siten kiistanalainen käsite: sille annetut merkitykset vaihtelevat ajassa ja paikassa (Gaventa 2005, xiii). Moni tutkija kuitenkin nojautuu T. H. Marshallin määritelmään kansalaisuudesta statuksena, joka myönnetään yhteisön täysivaltaisille jäsenille (ks. Lister 2003, 14). Marshallin mukaan ”kaikki ne, joilla on kansalaisen status, ovat tasa-arvoisia niiden oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen, joilla kansalaisuuden status on varustettu” (Marshall 1949/1992, 18; käännös kirjoittajien). Kansalaisuuden keskeiset elementit – jäsenyys, siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet sekä jäsenten statusten tasa-arvo – eivät kuitenkaan kriittisen kansalaisuustutkimuksen valossa koske kaikkia kansalaisia yhtäläisesti. Marginalisoituja ryhmiä on eri tavoin suljettu täysivaltaisen kansalaisuuden ja sen eri elementtien ulkopuolelle. (Lister 2008, 4.)

Sosiaalinen kansalaisuus – erotuksena kansalaisuuden poliittisesta ja siviiliulottuvuudesta – viittaa sosiaalisten oikeuksien joukkoon alkaen oikeudesta taloudelliseen vähimmäisturvaan ja päättyen oikeuteen saada osansa yhteiskunnan sosiaalisesta perinnöstä ja elää yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaista säädyllistä elämää² (Marshall 1949/1992, 7–8). Marshallin sosiaalisten oikeuksien määritelmä sisältää siten sosiaalisen kansalaisuuden kaksi toisiinsa kytköksissä olevaa puolta: 1) jokainen kansalainen voi odottaa saavansa valtiolta taloudellisen vähimmäisturvan ja 2) jokainen kansalainen voi odottaa pystyvänsä osallistumaan täysivaltaisesti yhteiskunnassa (Dwyer 2010, 92).

Viime vuosikymmenten aikana sosiaalisen kansalaisuuden käsitettä on kehitetty inklusiivisemmaksi, tasa-arvoisemmaksi ja syrjimättömämmäksi siten, että siihen sisältyy taloudellisen vähimmäisturvan ja säädyllisen, yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaisen elämän lisäksi myös kysymykset osallisuudesta³, oikeudenmukaisuudesta, tunnistamisesta (*recognition*), kunnioituksesta ja itsemääräämisestä (Taylor 1994; Fraser 2003; Lister 2003 ja 2004; Kabeer 2005; Williams 2012; ks. myös Patrick 2015, 31) (kuvio, s. 157). Viimeksi mainitut sosiaalisen kansalaisuuden komponentit eivät ole sinänsä uusia. Sosiaalisten oikeuksien alkuperäisenä perusteluna on nimenomaan ollut yhteiskunnallisen integraation vahvistaminen ja haavoittuvimmassakin asemassa olevien kansalaisten osallisuuden vahvistaminen (Kokkonen 2016, 62).

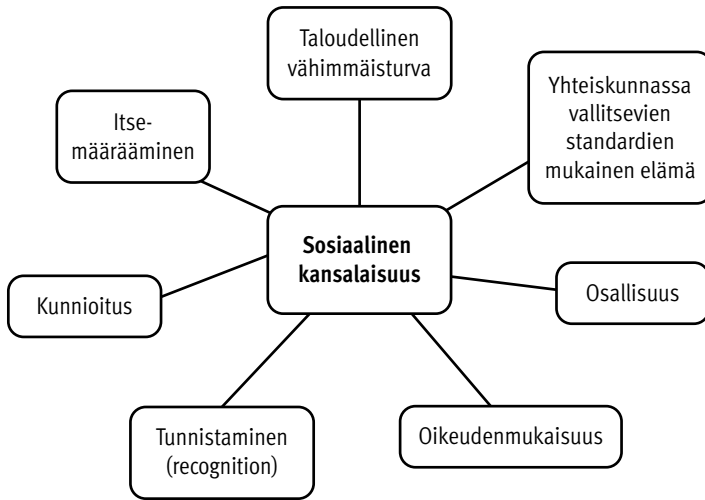
Osallisuus merkitsee Isolan ym. (2017, 25) sanoin ”ennen kaikkea sitä, että voi elää kuultuna, nähtynä, arvostettuna, ymmärrettynä ja merkityksellisenä osana erilaisia suhteita, ryhmiä ja yhteisöjä”. Osallisuudessa keskeistä on myös kyky vaikuttaa oman elämänsä kulkuun, toimintaansa ja saamaansa palveluun. Siten osallisuuden kannalta olennaista on myös kokemus elämän ennakoitavuudesta ja hallittavuudesta sekä toimintaympäristön ymmärrettävyydestä. Osallisuutta edistävät siten esimerkiksi kohtuullinen toimeentulo sekä tarpeisiin vastaavat palvelut. (Isola ym. 2017, 25.) Leemann ym. (2015, 2) toteavat osallisuuden merkitsevän sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta ”hyvinvointivaltion palvelujen ja etujen saatavuutta, etenkin pääsyä palvelujärjestelmään”. Kabeerin (2005, 3) mukaan *oikeudenmukaisuus* inklusiivisen kansalaisuuden yhteydessä viittaa siihen, milloin on oikeudenmukaista kohdella ihmisiä samalla tavalla ja milloin heitä olisi oikeudenmukaista kohdella eri tavalla. Tällai-

2 ”The whole range from the right to a modicum of economic welfare and security, to the right to share to the full in the social heritage and to live the civilized life according to the standards prevailing in society.” (Marshall 1949/1992, 7–8.)

3 Englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetään tässä yhteydessä käsitettä *participation*, mutta tulkintamme mukaan suomenkielinen käsite *osallisuus* vastaa paremmin tätä näkökoh-
taa kuin käsite osallistuminen.

nen oikeudenmukaisuuskäsitys on läheisesti kytköksissä *tunnistamiseen*: tunnistetaan ihmisten itseisarvo mutta samalla myös ihmisten erilaisuus ja kunnioitetaan sitä. Puutteellinen kansalaisuus voi siten näkyä paitsi taloudellisenä niukkuutena myös kunnioituksen ja arvostuksen puutteena. *Itsemäärääminen* puolestaan tarkoittaa ihmisten kykyä käyttää määräysvaltaa omassa elämässään. (Kabeer 2005, 4–7.) *Kunnioitus* tämän tutkimuksen yhteydessä viittaa erityisesti kunnioittavaan ja arvostavaan kohteluun viranomaisten kanssa asioitaessa (ks. esim. Johansson 2001).

Kuvio. Sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöitä.



Lähteet: Taylor 1994; Fraser 2003; Lister 2003 ja 2004; Kabeer 2005; Williams 2012; ks. myös Patrick 2015, 31.

Sosiaalisen kansalaisuuden toteutuminen käytännössä

Sosiaalinen kansalaisuus voidaan nähdä ideaalina, jota vasten on mahdollista arvioida esimerkiksi sitä, missä määrin (sosiaalisen) kansalaisuuden lupaama vähimmäisturva ja statusten tasa-arvoisuus toteutuvat kaikkien kansalaisten kohdalla (Patrick 2015, 29). Pelkkä samojen oikeuksien antaminen kaikille kansalaisille ei välttämättä takaa oikeudenmukaista lopputulosta (Ferguson 1999, 23; Cornwall 2000; ks. myös Gaventa 2002).

Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kansalaisten elämässä edellyttää ensinnäkin sitä, että etuuden tai palvelun hakija osaa esittää asiansa oikeassa valossa – joko itse tai saatavilla olevan avun turvin. Tämä edellyttää sekä oman tilanteen tunnistamista etuuskien näkökulmasta että sosiaaliturvaan

tai -palveluihin liittyvien säädösten ymmärtämistä. (Marshall 1975, 205; ks. myös Kokkonen 2006, 10.) Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseen vaikuttavat myös kulttuuriset uskomukset ja oletukset. Esimerkiksi etuuksiin liitetty häpeä tai epäluottamus hallitusta kohtaan siitä, että se takaisi riittävät etuudet, voivat johtaa etuuksien alikäyttöön. (Taylor-Gooby 2009, 5.) Osallistumista omaa itseä koskevaan päätöksentekoon edistävät tai estävät puolestaan yhtäältä yksilön sisäiset ja toisaalta ulkoiset tekijät. Oleellisia sisäisiä tekijöitä ovat kyky hahmottaa itsensä ja ympäristönsä suhde, yksilön omaksumat tiedot ja taidot sekä neuvokkuus tai neuvottomuus suhteessa osallistumiseen tai päätöksentekoon. Ulkoisia tekijöitä ovat puolestaan lait ja muut normit sekä palvelujärjestelmä toimintamalleineen. (Meriläinen ym. 1994, 246; ks. myös Valokivi 2008, 63.) Laajemmin ymmärrettynä osallisuutta edistävät muun muassa kohtuullinen toimeentulo, tarpeeseen vastaavat palvelut, elämän ennakoitavuus ja hallittavuus sekä toimintaympäristön ymmärrettävyys (Isola ym. 2017, 25).

Suurimpia esteitä sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle ovat edellä mainitun stigman tai häpeän lisäksi vastenmielisyydet viranomaisten kanssa asioimista kohtaan, pelko hakemuksen hylkäämisestä, tietämättömyys omista oikeuksista ja niiden oikeasta vaatimistavasta sekä välinpitämättömyys, joka on seurausta pitkään jatkuneesta turhautumisesta ja niukkuudesta (Marshall 1975, 207). Lisäksi köyhyys itsessään vaikuttaa kielteisesti sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseen. Tulojen vähyys voi suoraan estää hyvinkin monenlaiset osallistumisen ja osallisuuden muodot ja siten heikentää pitkäaikaisessa köyhyydessä elävien ihmisten kykyä osallistua jokapäiväiseen elämään ja yhteiskuntaan. (Dean ja Melrose 1999, 8–9; Gaventa 2002; ks. myös Patrick 2017, 298.)

Aineistot ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa selvitimme ruoka-avun saajien näkemyksiä ja kokemuksia toimeentulotuki uudistuksesta haastatteluaineistojen avulla. Haastattelut tehtiin puolistrukturoitujen haastattelurunkojen avulla ennen uudistusta ja sen jälkeen. Haastattelut eivät olleet samoja eri aineistonkeruuaikoina. Valitsimme aineistonkeruumenetelmäksi puolistrukturoitua teemahaastattelua, koska halusimme tutkia yksilöllisiä näkemyksiä ja kokemuksia, jotka ovat parhaiten tavoitettavissa keskustelemalla ihmisten kanssa ja kuuntelemalla heitä (ks. esim. Blaikie 2000, 234; Bryman 2004, 320–321, 339; myös Patrick 2015, 76).

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tavoittaminen on tyypillisesti haastavaa perinteisin tutkimuskeinoin, kuten puhelinhaastattelujen

tai kotiin postitettavien kyselyjen avulla (Metso ym. 2013, 11; Airio 2013, 18; Saari 2015, 23; ks. myös Ohisalo ym. 2015a, 296). Laajempaa kohdejoukkoa käytettäessä haavoittuvassa asemassa olevien vastaajien lukumäärä saattaa jäädä hyvin pieneksi (ks. Shaghghi ym. 2011; Niemelä ja Saari 2013, 8). Ruoka-avun saajista voidaankin puhua niin sanottuna vaikeasti tutkittavana väestöryhmänä (esim. Ohisalo ja Laihiala 2017), jonka kokoonpano lisäksi muuttuu jatkuvasti (Linnanvirta ym. 2019). Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset tavoittaa parhaiten niistä palveluista, joissa he käyvät (Ohisalo ym. 2015a, 296).

Ensimmäinen haastatteluaineisto kerättiin lyhyiden, puolistrukturoitujen teemahaastattelujen (n = 78) avulla Myllypuron elintarvikeavun sekä Veikko ja Lahja Hurstin laupeudentyön elintarvikejakelupisteissä Helsingissä syksyllä 2016. Haastatteluissa kysyttiin muutaman muun teeman (toimeentulotukea sekä perustuloa koskevat näkemykset) lisäksi ruoka-avun saajien kokemuksista silloisesta toimeentulotukijärjestelmästä ja Kelasta sekä heidän näkemyksistään toimeentulotukiuudistuksesta ([haastattelurunko 1, sähköinen liite](#)). Haastattelujen kesto vaihteli 3 ja 22 minuutin välillä keskiarvon ollessa noin 8 minuuttia. Haastateltavien ikä vaihteli 23 ja 84 vuoden välillä; keskiarvo oli 51 vuotta ja mediaani 51,5. Hieman yli puolet haastateltavista oli miehiä (n = 42) ja hieman alle puolet (n = 36) naisia.

Toinen haastatteluaineisto kerättiin niin ikään teemahaastattelujen avulla syys-lokakuussa 2017 Myllypuron elintarvikejakelussa (n = 61). Tällöin haastateltaviksi valittiin vain toimeentulotukea Kelalta hakeneita ruoka-avun saajia. Haastateltaville esitettiin yksityiskohtaisia kysymyksiä heidän kokemuksistaan uudesta – sekä soveltuvin osin myös vanhasta – toimeentulotukijärjestelmästä samoin kuin heidän toimeentulotukiuudistusta koskevista näkemyksistään sekä ennen uudistusta että sen jälkeen ([haastattelurunko 2, sähköinen liite](#)). Tulkinnanvaraisuuden minimoimiseksi haastateltavilta kysyttiin tarvittaessa tarkentavasti, pitivätkö he uudistusta enemmän hyvänä vai huonona asiana. Toisen kierroksen haastattelujen kesto vaihteli 3 ja 37 minuutin välillä keskiarvon ollessa noin 14 minuuttia. Näiden haastateltavien ikä vaihteli 23 ja 80 vuoden välillä; keskiarvo oli 49 ja mediaani 51 vuotta. Haastateltavista kolme viidesosaa (n = 37) oli miehiä ja kaksi viidesosaa (n = 24) naisia. Miesten suhteellisen suuri osuus uudistuksen jälkeen haastatelluista on linjassa sen kanssa, että ruoka-apuun turvautuvista miehistä suurempi osuus (45 %) kuin naisista (36 %) saa toimeentulotukea. Tämä taas johtunee siitä, että ruoka-apuun turvautuvat kaikista tyypillisimmin työttömät keski-ikäiset miehet sekä vanhuuseläkkeellä olevat naiset. (Laihiala ja Ohisalo 2017, 137.) Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin täytesanoja lukuun ottamatta. Molemmilla

haastattelukierroksilla osa haasteltavista kertoi myös muista kuin haastattelukysymyksiin liittyvistä asioista, kuten ruoka-avun merkityksestä.

Aineiston keruupaikoiksi valittiin alun perin Suomen kaksi suurinta elintarvikejakelupistettä, koska tarkoituksena oli kerätä sekä laadullista että määrällistä aineistoa (määrällistä aineistoa ei hyödynnetä tässä artikkelissa). Toisella haastattelukierroksella päätimme kuitenkin tehdä haastatteluja ainoastaan Myllypuron elintarvikejakelussa, koska siellä oli kokemuksemme mukaan rauhallisempi ja kiireettömämpi ilmapiiri ja siten otollisemmat olosuhteet haastattelujen toteuttamiselle. Syksyllä 2017 keräämiemme haastattelu- ja kyselyaineistojen perusteella toimeentulotukiuudistusta koskevat näkemykset eivät eronneet näiden kahden eri elintarvikejakelupisteen kävijöiden välillä⁴.

Haastateltavat rekrytoitiin jonon eri kohdista lähtemällä liikkeelle satunnaisesti valitusta kohdasta. Pyrkimyksenä oli kysyä osallistumishalukkuutta peräkkäisiltä jonottajilta. Samalla pyrittiin kuitenkin sensitiiviseen otteeseen: osallistumishalukkuutta ei yleensä kysytty niiltä jonottajilta, jotka haastattelijoiden tulkinnan mukaan viestittivät toivovansa, että heitä ei lähestytä (esimerkiksi kääntämällä katseensa pois tai kääntymällä pois). Osallistumishalukkuutta ei ollut mahdollista kysyä läheskään kaikilta jonottajilta, koska haastattelijoita oli kerrallaan enimmillään kolme ja ruoka-apua jonottavia useita satoja. Mahdollisesti haastateltaviksi on valikoitunut enemmän sellaisia ruoka-avun saajia, joilla on paremmat voimavarat kuin niillä ruoka-avun saajilla, jotka kieltäytyivät haastattelusta tai jotka haastattelijan arvion mukaan halusivat pysytellä omissa oloissaan ja joilta ei siten kysytty osallistumishalukkuutta. Yleistettävyyden sijaan tutkimuksemme päämääränä on kuitenkin ensisijaisesti kuvata ja ymmärtää toimeentulotukiuudistusta koskevia eri näkemyksiä ja kokemuksia peilaten niitä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin ja toteutumisedellytyksiin.

Aineisto analysoitiin temaattisella analyysillä (esim. Braun ja Clarke 2006) Atlas.ti-ohjelmaa hyödyntäen. Analyysissa edettiin aineistoon tutustumisen kautta aineiston koodaamiseen. Aineistosta merkittiin ne kohdat, jotka kuvaavat haastateltavien näkemyksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja uudesta toimeentulotukijärjestelmästä. Aineistoa käytiin läpi useaan kertaan, ensin aineistolähtöisesti ja sitten teoriaohjaavasti koodaten sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin (ks. kuvio s. 157) liittyvät kohdat. Näin analyysissa hyödynnettiin abduktiivista päättelyä, jota käytäessään tutkija yhdistelee aineistolähtöisyyttä ja aiempaa teoriaa (Tuomi ja Sarajarvi 2009, 97). Merkityt kohdat aineistossa kerättiin koodeittain yhteen ja erilleen muusta aineistosta. Tämän jälkeen alettiin hahmottaa

4 Kyselytutkimuksen toimeentulotukiuudistusta koskevan osion pohjalta ei ole vielä julkaistuja tutkimustuloksia.

varsinaisia teemoja järjestelemällä koodattuja aineistokatkelmia laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Seuraavaksi muodostettuja teemoja tarkasteltiin yhtäältä suhteessa niiden sisältämiin aineistokatelmiin ja toisaalta suhteessa koko aineistoon tehden tarvittavat muokkaukset ja uudelleenkoodaukset. Tämän jälkeen teemat nimettiin ja määriteltiin. (Braun ja Clarke 2006, 87–93.) Haastateltavat myös ryhmiteltiin heidän näkemystensä mukaisesti ryhmiin: 1) myönteisesti, 2) kielteisesti ja 3) neutraalisti uudistukseen suhtautuvat sekä 4) vailla selkeää kantaa olevat. Antaaksemme lukijalle kokonaiskuvan kerätyistä aineistoista olemme raportoineet kuhunkin pääkategoriaan (näkemys uudistuksesta) ryhmiteltyjen haastateltavien lukumäärät (Silverman 2006). Pyrimme kuitenkin tutkimuksessamme analyttiseen emmekä tilastolliseen yleistämiseen (Yin 1994; Maxwell 2010).

Aineistonkeruussa ja käsittelyssä on noudatettu Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2009) määrittämiä humanistisen, yhteiskunnallisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettisiä periaatteita sekä voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä. Haastateltavia informoitiin tutkimuksen tarkoituksesta sekä tutkimukseen osallistumisen merkityksestä, vapaaehtoisuudesta ja luottamuksellisuudesta. Haastattelut nauhoitettiin ainoastaan kunkin haastateltavan suostumuksella. Haastateltavien anonymisuus taattiin ja aineisto suojattiin asianmukaisesti tutkimusprosessin kaikissa vaiheissa. Haastateltavien vahingoittamisen välttämiseksi edellä mainittujen seikkojen ohella haastateltavia kohdeltiin kunnioittavasti. Tätä lukua kirjoittaessamme kiinnitimme huomiota siihen, minkälaisen kuvan luomme haastateltavista ja heidän tilanteestaan, jotta emme leimaisi tai loukkaisi heitä (ks. Granfelt 2000, 105; Rauhala ja Virokannas 2011, 236). Lisäksi haastattelijat neuvoivat tarvittaessa haastateltuja siinä, mihin nämä voivat olla yhteydessä toimeentulotukea koskevista kysymyksistä tai ongelmissa, sekä kertoivat eri toimeentulotukimuodoista.

Joka kymmenes haastateltava ($n = 8$) ei syys-lokakuussa 2016 ollut kuullutkaan toimeentulotukiuudistuksesta ennen kuin haastattelija otti asian puheeksi. Lisäksi uudistuksen kaikki yksityiskohdat eivät olleet tuolloin vielä selvillä, mikä on saattanut vaikuttaa uudistusta koskeviin näkemyksiin. Tämä toki koskee luonnollisesti kaikkia tutkimuksia (esim. Blomgren ym. 2016; Eronen ym. 2016), joissa uudistuksen kannatusta tarkasteltiin ennen sen käytännön toteuttamista.

Ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta ja kokemukset toimeentulotukijärjestelmästä ennen uudistusta

Kysyimme haastateltavilta ($n = 78$) heidän mielipidettään toimeentulotukiuudistuksesta ennen sen toteuttamista ja luokittelimme avoimet vas-

taukset neljään luokkaan: myönteinen, kielteinen, neutraali tai ei selkeää näkemystä. Lähes kahdelta viidestä (n = 30) puuttui selkeä näkemys asiasta. Kahdella viidesosalla (n = 31) oli myönteinen näkemys uudistuksesta, kun taas vain yksi seitsemästä (n = 11) piti uudistusta kielteisenä asiana. Loput kuusi haastateltavaa suhtautuivat uudistukseen neutraalisti eli heille toimeentulotuen myöntäjätaholla ei ollut merkitystä. Lisäksi kysyimme haastateltavilta, mitä uudistus tulee muuttamaan heidän elämässään. Seuraavaksi tarkastelemme uudistukseen liittyviä näkemyksiä ja odotuksia peilaten niitä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin ja toteutumisen edellytyksiin.

Myönteiset näkemykset uudistuksesta ennen uudistusta

Toive hakemisen helpottumisesta. Yleisin perustelu myönteiselle näkemykselle uudistuksesta ennen sen toteuttamista oli se, että kaikki niin sanotut perusetuudet ovat uudistuksen jälkeen samassa paikassa. Tämä helpottaa perustoimeentulotuen hakemista asiointipaikkojen ja tarvittavien liitteiden vähentyessä. Nämä seikat vahvistaisivat toteutuessaan sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä parantamalla palvelujen saataavuutta ja palvelujärjestelmän ymmärrettävyyttä. Yhdessä paikassa asioimisen helppous oli myös yleisin myönteinen seuraus, jota uudistukselta odotettiin.

K: ”Luuletko että siirto muuttaa mitään sun elämässä?”

V: ”No ainakin sen että ne palvelut keskittyy yhteen paikkaan, tai siis silleesti että hakeminen helpottuu ja ehkä yksinkertaistuu. En tiää, saa nähdä alkuun, mutta luulisi että se yksinkertaistuu, ettei tarvii moneen eri osoitteeseen toimittaa lippuja ja lappuja.” (nro 29/2016 mies, työtön yli 12 kk, 34-vuotias)

Kelan luotettavuus ja oikeudenmukaisuus. Muita, tosin huomattavasti harvemmin mainittuja, syitä myönteiselle suhtautumiselle olivat Kelan toimivuus ja luotettavuus sekä kielteiset kokemukset haastateltavan nykyisestä sosiaalityöntekijästä. Pari haastateltavaa pohti myös ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä kysymyksiä. He odottivat, että uudistuksen myötä Kela myöntäisi perustoimeentulotukea automaattisesti kaikille sitä tarvitseville ja samassa määrin. Myönteiset näkemykset liittyivät kuitenkin yleensä enemmän asioiden sujuvuuteen kuin periaatteellisempiin kysymyksiin esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta tai itsemääräämisoikeudesta.

Toive kunnioittavasta kohtelusta. Vaikka uudistusta perusteltiin lain esitöissä (HE 358/2014) muun muassa sosiaalisen leimautumisen vähentämiseksi, vain kaksi haastateltavaa viittasi toimeentulotuen hakemiseen

liittyvään häpeään. Toinen heistä koki nöyryyttäväksi toimeentulotuen ”armoille joutumisen” ja toinen sen, että omia kulutusvalintoja piti käyttää perustelemassa sosiaalitoimistossa. Kolmessa muussa tapauksessa haastateltavat toivat esiin, että asiakkaan tilannetta ja ihmisarvoa ei ollut tunnustettu tai kunnioitettu sosiaalitoimistossa. Yksi haastateltava toivoi pärjäävänsä Kelan myöntämällä toimeentulotuella, koska hänen omalla sosiaalityöntekijällään ”ei ole hyvä sydän”. Toisen mukaan Kelassa ei ”haukuta” samalla tavalla kuin sosiaalitoimistossa. Kolmas kertoi eläneensä vuosia ilman tuloja ja etuuksia saatuaan kunnalta kielteisen toimeentulotukipäätöksen. Hän uskoi uudistuksen voivan vaikuttaa elämäänsä paljonkin ja muun muassa työnhaun mahdollistuvan toimeentulotuen saamisen myötä.

Kaksi haastateltavaa pohti uudistuksen merkitystä asiakassuhteelle: yksi haastateltava odotti, että sosiaalityöntekijöille jäisi uudistuksen jälkeen enemmän aikaa asiakkaiden henkilökohtaiseen ohjaukseen. Toinen puolestaan odotti, että asiakkaalla ei enää olisi montaa eri virkailijaa, vaan parhaassa tapauksessa enintään kaksi työntekijää, jotka tuntisivat asiakkaan tilanteen. Sosiaalisen kansalaisuuden kannalta näillä seikoilla olisi toteutuessaan nähdäksemme myönteisiä seurauksia. Edellytykset asiakkaan yksilöllisen tilanteen tunnistamiselle ja kunnioittamiselle (*recognition*) sekä osallisuuden kokemuksen syntymiselle olisivat uudistuksen myötä paremmat: asiakas saisi enemmän henkilökohtaista palvelua – joko Kelasta tai sosiaalitoimesta – ja olisi siten osallisempi omien asioidensa käsittelyssä. Tosiasiassa uudistuksen jälkeen asiakkaan asian käsittely on hajautettu eri työntekijöille. Kenelläkään Kelan työntekijällä ei ole perinpohjaista kuvaa asiakkaan tilanteesta, koska käsittely tapahtuu keskitetysti yhteisistä työjonoista. (Ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244.)

”Ni must on hyvä et nää kaikki on yhen katon alla, koska se vähentää sitä byrokratiaa ihan älyttömästi. Ihan pelkästään sitä et asiakkaan ei tarvi lähettää niit papereita niin helvetisti sinne, mut myös sitä et siel ei oo viittä eri ihmistä käsittelemässä niit asioita, vaan parhaimmas tapaukses siel on yks tai kaks, jotka tietää tän saman ihmisen tilanteen.” (nro 23/2016 nainen, äitiyslomalla, 30-vuotias)

Kielteiset näkemykset uudistuksesta ennen uudistusta

Pelko hakemisen vaikeutumisesta. Perustelut kielteisille näkemyksille uudistuksesta ennen sen toteuttamista liittyivät useimmiten pelkoon siitä, että uudistuksen myötä perustoimeentulotuen käsittely hidastuu tai muut-

tuu jopa mahdolltomaksi tai että myöntämiskriteerit tiukentuvat. Muutama haastateltava pelkäsi uudistuksen johtavan pitkiin jonoihin ja ruuhkaan ja sitä kautta päätösten viivästymiseen. Tämä heikentäisi palvelujen saatavuutta ja siten osallisuuden toteutumista. Kaksi muuta haastateltavaa taas pelkäsi Kelan käyttävän kuntaa vähemmän harkintaa ja olevan tiukempi sen suhteen, mitä ja mihin perustoimeentulotukea myönnetään, jolloin saatu toimeentulotukisumma pienenee. Esimerkiksi vuokra nousi esiin menona, jota ei välttämättä enää otettaisi kokonaisuudessaan huomioon uudistuksen jälkeen toimeentulotukea myönnettäessä. Tämä aiheutti epävarmuutta sekä huolta omasta taloudellisesta pärjäämisestä uudistuksen jälkeen. Myös nämä uhkakuvat heikentäisivät toteutuessaan sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä, kuten mahdollisuuksia vaikuttaa itseä koskeviin päätöksiin sekä kokemusta elämän hallittavuudesta.

”Mä pelkään että siinä tulee käymään niin että kaikki tällaset esimerkiksi harkinnanvaraiset jutut niin ne tyssä, ja siitä tulee sellasta kylmäkiskoista touhua, et mennään vaan tietyn kaavan mukaan ja sit siitä ei voi edes neuvotella. Mulla on ihan tällainen ennakkopelko tohon juttuun.” (nro 33/2016 mies, työtön yli 12 kk, 48-vuotias)

Vaikka toisaalta uudistusta perusteltiin lain esitöissä (HE 358/2014) sekä uudistukseen myönteisesti suhtautuvien haastateltavien keskuudessa hakemisen helpottumisella, toisaalta kaksi haastateltavaa pelkäsi hakemisen vaikeutuvan. Toinen heistä pelkäsi, että uudistuksen jälkeen on entistä hankalampaa päästä tapaamaan hakemuksen käsittelijää kasvotusten. Tämä pelko oli jo ennen uudistusta todettavissa aiheelliseksi, sillä Kelassa etuuskäsittely ja asiakaspalvelu on eriytetty eivätkä etuuskäsittelijät tapaa lainkaan asiakkaita. Toiselle haastateltavalle uudistuksen oletettu seuraus oli hyvin konkreettinen: Ennen uudistusta haastateltava pystyi viemään toimeentulotukihakemuksensa naapurirakennukseen. Uudistuksen jälkeen hän joutuu käyttämään julkisia liikennevälineitä pystyäkseen jättämään hakemuksen henkilökohtaisesti Kelan toimistoon. Monelle haastatellulle oli nimittäin tärkeää viedä hakemus itse perille ja saada virkailijalta vahvistus, että hakemus on oikein täytetty ja että kaikki tarvittavat liitteet ovat mukana. Hakemisen vaikeutuminen heikentäisi luonnollisestikin palvelujen saatavuutta ja sitä kautta sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä.

Muut näkemykset uudistuksesta ennen sen toteutumista

Neutraali näkemys uudistuksesta. Moni haastateltava uskoi, että uudistuksella tuskin olisi suurta vaikutusta heidän elämäänsä: tuen myöntäjätaholla ei ole väliä myöntämisehtojen pysyessä samana. Pääasia heidän mukaansa on, että tuen hakemistapa ja maksettavan tuen määrä pysyvät samana. Osa taas koki, että uudistus ei ainakaan tällä hetkellä kosketa heitä itseään millään tavalla.

K: ”Mitä mieltä olet siitä [perustoimeentulotuen siirtymisestä Kelaan]?”

V: ”En tiedä mikä on parempi, saada sieltä sosiaalivirastosta sitä vai sitten Kelasta. Molemmat kysyy papereita varmasti, samanlaisia [naurahtaa].” (nro 20/2016 nainen, työtön alle 12 kk, 50-vuotias)

Ei selkeää näkemystä uudistuksesta. Moni haastateltava totesi, että on vaikea ottaa kantaa asiaan, joka ei ole vielä toteutunut ja josta on niin vähän tietoa saatavilla. Samasta syystä monen oli myös vaikea arvioida, min-käläisiä seurauksia uudistuksella voisi olla heille itselleen.

Niiden haastateltujen osuus, jotka eivät osanneet sanoa, mitä mieltä he ovat uudistuksesta tai millaisia seurauksia uudistuksella saattaisi olla, oli melkein yhtä suuri kuin niiden (huomattava) osuus haastatelluista, jotka uskoivat uudistuksen tulevan olemaan hyvä asia – lähinnä vähentyvän byrokratian takia. Kuitenkin haastateltavien joukossa oli myös niitä, jotka pelkäsivät uudistuksella olevan kielteisiä seurauksia etenkin asiakkaiden osallisuuden edellytyksille (vrt. luku Sosiaalinen kansalaisuus, s. 155). Uudistus ei kuitenkaan herättänyt sen voimakkaampia reaktioita haastatelluissa. Tämä saattaa osaltaan johtua siitä, että haastattelujen aikaan, alkusyksystä 2016, kaikki uudistusta koskevat yksityiskohdat eivät olleet vielä selvillä. Haastateltavat eivät yleisesti ottaen kritisoi neet erityisen ankarasti sen enempää Kelaa kuin kuntiaakaan. Useimmilla haastateltavilla oli molemmista enemmän hyviä kuin huonoja kokemuksia, samoin kuin toimeentulotuesta sinänsä. Kelaa kritisoitiin jonkin verran byrokraattisuudesta ja käsittelyn hitaudesta, sosiaalitoimea taas siitä, että tapaamisiin on joko vaikea päästä tai että ne eivät palvele asiakasta. Nämä kritiikit viittaavat siihen, että kunnallisessa toimeentulotukijärjestelmässä on joidenkin asiakkaiden kohdalla ollut puutteita palvelujen saatavuudessa sekä asiakkaan yksilöllisyyden tunnistamisessa ja huomioimisessa (*recognition*). Toimeentulotukijärjestelmää sinänsä puolestaan kritisoitiin erityisesti byrokraattisuudesta ja perusosan pienyydestä. Kaiken kaikkiaan tulokset ilmentävät kuitenkin tulkintamme mukaan kohtuullista luottamusta sosiaaliturvajärjestelmää ja viranomaisia kohtaan.

Kaiken kaikkiaan toimeentulotukiuudistukseen suhtauduttiin varsin rauhallisesti siitä huolimatta, että kyse on vähimmäisturvauudistuksesta, joka saattaa vaikuttaa merkittävästikin tuensaajien saamaan palveluun ja jopa niihin ehtoihin, joilla tukea myönnetään. Haastateltavien varsin rauhallinen odotus kertonee siitä, että uudistuksen odotettiin sujuvan ihan hyvin ja että haastateltavat eivät nähneet syytä odottaa toimeentulotuen muuttuvan. Varsinkin itse hakemisprosessin oletettiin säilyvän pääpiirteittäin samanlaisena. Näin arvelivat erityisesti ne, jotka olivat asioineet toimeentulotukiasioissa vain kirjallisesti tai käyttäneet sähköistä hakumenettelyä. Jopa tämän haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän voi siis sanoa luottaneen siihen, että uudistus tulee toimimaan ainakin kohtalaisesti.

Ruoka-avun saajien näkemykset ja kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta syksyllä 2017

Noin yhdeksän kuukautta toimeentulotukiuudistuksen toimeenpanon jälkeen, syys-lokakuussa 2017, haastattelimme toimeentulotukea Kelalta hakeneita ruoka-avun saajia ($n = 61$) heidän näkemyksistään ja kokemuksistaan uudistuksesta ja uudesta toimeentulotukijärjestelmästä. Tällöin uudistuksen alkukaaos oli Kelan mediatilaisuudessa esitettyjen tietojen mukaan monelta osin selätetty (Valkonen 2017). Syksyllä 2017 useimmat haastatellut ruoka-avun saajat pitivät uudistusta huonona kuin hyvänä asiana: kaksi viidesosaa ($n = 24$) kertoi pitävänsä uudistusta huonona asiana. Selvästi pienempi osuus, yksi neljästä ($n = 14$), piti uudistusta hyvänä asiana. Joka kymmenes ($n = 6$) suhtautui uudistukseen neutraalisti, kun taas neljänneksellä ($n = 17$) ei ollut selkeää kantaa asiaan. Seuraavaksi tarkastelemme ensin myönteisiä ja sitten kielteisiä näkemyksiä ja kokemuksia uudistuksesta peilaten niitä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin ja toteutumisen edellytyksiin.

Myönteiset näkemykset ja kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta
Hakemisen helppous. Ruoka-avun saajien myönteiset näkemykset ja kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta liittyivät useimmiten kokemukseen siitä, että perustoimeentulotuen hakeminen Kelasta on helppoa: monen mielestä helpompaa kuin kunnalta. Suurin osa piti hyvänä sitä, että perusturvaetuudet ja perustoimeentulotuki haetaan nyt samasta paikasta. Monille tämä tarkoitti asioinnin helpottumista ja hakemisen selkeytymistä. Usean haastateltavan kohdalla uudistuksen perusteluissa esitetty arvio

asioinnin helpottumisesta piti siis paikkansa. Melko moni koki toimeentulotuen hakemisen kaikinensa helpoksi ja selkeäksi, myös täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta. Kaikille täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea tarvitseville eri toimeentulotukimuotojen oleminen kahdessa eri paikassa ei siis ole muodostunut ongelmaksi. Hakemisen helppous parantaa sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisedellytyksiä lisäämällä toimintaympäristön ymmärrettävyyttä ja palvelujen saatavuutta.

”Ehkä se on vähän parempi nyt et ne on kaikki samassa. – No ennen se eros silleen et, oli kaks eri toimistoo tai sillee et ekaks piti mennä sinne toimeentulotuen toimistolle ja sit Kelaan. Kaikki piti tehdä sillee erikseen ja paperit piti viedä sinne ja tänne. Ja sit nykyään voi tehdä sen ihan vaan netin kautta, sujuu tosi helposti ja kaikki on vaan siin yhel sivul.” (nro 23/2017, nainen, opiskelija, 23-vuotias)

Uudistusta hyvänä asiana pitävien joukossa oli sekä sellaisia, joilla uusi toimeentulotukijärjestelmä oli toiminut täysin ongelmitta, että sellaisia, joille uudistus oli aiheuttanut suuriakin hankaluuksia ja katkoksia toimeentulotuen saamisessa. Yksi haastateltava oli saanut Kelalta vain kielteisiä päätöksiä mutta oli silti tyytyväinen uudistukseen, koska hakeminen onnistuu nyt samalla netin avauksella kuin työttömyysilmoituksen tekeminenkin.

Erityisesti Kelan sähköinen asiointipalvelu sai kiitosta teknisestä toimivuudestaan ja selkeydestään. Kelan sähköinen asiointipalvelu oli monelle jo entuudestaan tuttu ja se koettiin muutenkin selkeämmäksi kuin oman asuinkunnan. Sähköinen asiointipalvelu hakee asiakkaan Kelalta saamat muut etuudet summineen valmiiksi, mikä nopeuttaa hakemuksen täyttämistä. Lisäksi sähköisessä asiointipalvelussa on mahdollista tarkistaa, että hakemus tai liitteet ovat menneet perille, seurata hakemuksen käsittelyn etenemistä sekä nähdä heti päätöksen valmistuttua, kuinka paljon ja minä päivänä toimeentulotukea maksetaan. Tämä helpottaa oman talouden suunnittelua ja vahvistaa siten osallisuutta lisäämällä tunnetta oman elämän ennakoitavuudesta. Sähköisessä asiointipalvelussa on myös mahdollista viestitellä Kelan virkailijoiden kanssa, mikä voi niin ikään lisätä kokemusta osallisuudesta parantamalla palvelujen saatavuutta ja ymmärrettävyyttä.

K: ”Minkälaista on ollu hakee toimeentulotukee nyt Kelalta?”

V: ”No, mun mielestä se on toiminu ihan hyvin, et erityisesti se et voi netissä hakee niin se on ollu hyvä. Olihan se jo sillonkin, kun se oli kunnallisella niin sillonkin pysty, mut se oli vähän sanotaanko heikohko se systeemi. Mut toi Kelan systeemi toimii

mun mielestä oikein hyvin.” (nro 29/2017, mies, osa-aikatoissää, 30-vuotias)

Myös Kelan asiakaspalvelu mainittiin usein uuden järjestelmän yhtenä hyvänä puolenä. Hyvän asiakaspalvelun koettiin usein myös helpottavan hakemista. Esimerkiksi lisäselvityspyynnön esittäminen puhelimitse tai sähköisesti nopeuttaa hakemisprosessia, kun puuttuvasta liitteestä saa tiedon nopeasti eikä vasta postitse lähetetyn lisäselvityspyynnön saavuttua perille. Kaksi haastateltavaa piti Kelaa vähemmän tarkkana tarvittavien liitteiden suhteen kuin kuntaa, mikä tekee tuen hakemisesta helpompaa (tosin osalla haastateltavista oli myös päinvastaisia kokemuksia). Lisäksi joillekin haastateltaville mahdollisuus jonottaa asiakaspalvelijan puheille ilman erillistä ajanvarausta tarkoitti parempaa palvelujen saatavuutta ja siten mahdollisesti myös vahvempaa osallisuutta kuin vanhassa toimeentulotukijärjestelmässä.

Kielteiset näkemykset ja kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta

Toimimaton palveluprosessi. Tavallisimmin kielteiset kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta liittyivät toimimattomaan palveluprosessiin ja huonoihin palvelukokemuksiin, kuten pitkiin jonoihin Kelan palvelupisteissä, samojen liitteiden pyytämiseen useaan kertaan sekä hakemusten ja liitteiden hitaaseen käsittelyyn tai jopa häviämiseen. Kunnan käytännöstä poiketen laskuja ei ollut maksettu Kelasta suoraan laskuttajalle vaan hakijan tilille. Kelasta ei kuitenkaan ollut lähetetty laskua takaisin hakijalle eikä mainittu asiasta riittävän selkeästi. Moni haastateltava kertoi myös virheellisten perustoimeentulotukipäätösten aiheuttamasta harmista. Virheet koskivat usein laskelmaa tai sitä, miten muut etuudet tai menot on otettu huomioon:

”Tällä hetkellä mulla on kolme päätöstä väärin tehtyjä. Laskennat on suoraan sanottuna päin pehää” (nro 13/2017, nainen, työtön yli 12 kk, 41-vuotias).

Toimimattomaan palveluprosessiin sisältyy myös se, että Kelassa etuuskäsittely on erillään asiakaspalvelusta ja siinä mielessä anonyymia, että asiakkaalla ei ole mahdollisuutta olla suoraan yhteydessä etuuskäsittelijään. Näin järjestetty etuuskäsittely edistää uudistuksen tavoitteiden mukaisesti hakijoiden yhdenvertaista kohtelua. Asiakaspalvelusta eriytetyn se näyttää kuitenkin haastattelujen perusteella asiakkaan kannalta ongelmalliselta useammalla eri tavalla. Ongelmallisuus tulee ilmi esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa edellytetään halvemman asunnon hakemista hakijan vuokran ollessa korkeampi kuin Kelassa kuntakohtaisesti

määritetty kohtuullisena pidettävä enimmäisvuokra. Tämä ei sinänsä ole uutta, sillä myös kunta saattoi aiemmin edellyttää edullisemman asunnon hakemista. Muutaman haastateltavan kokemusten mukaan Kela on kuitenkin ollut heidän asuinkuntaansa tiukempi asumismenojen hyväksymisessä. Lisäksi joillakin haastatelluilla oli kokemus siitä, että kunnassa oman tilanteensa sai selvitettyä suoraan päätöksentekijälle ja taattua siten asumismenojen huomioimisen kokonaisuudessaan. Kelassa sen sijaan ei pysty suoraan asioimaan hakemuksen käsittelijän kanssa. Kelasta on myös joidenkin haastateltavien mukaan vaadittu sosiaaliviranomaisten lausuntoa siitä, miksi haastateltavan olisi perusteltua jäädä asumaan nykyiseen asuntoonsa. Niinpä siinä missä asian on aiemmin saattanut saada hoidettua yhden virkailijan kanssa, se edellyttää nykyään ainakin joillekin asioimista kahdessa eri paikassa. Samanaikaisesti muutamalla haastateltavalla oli myös käsitys tai jopa kokemus siitä, että sosiaalitoimistossakaan ei enää pääse tapaamaan työntekijää.

”Mut Kelalla kun ne tekee ne päätökset anonymisti, sä et pysty soittamaan päätöksentekijälle. Se on täysin anonymiä, sä et tiedä kuka vatipää siellä tekee mitäkin.” (nro 05/2017, mies, työtön yli 12 kk, 48-vuotias)

Asiakkaan tavoittamattomissa olevan etuuskäsittelyn seurauksena hakijan ei ole mahdollista kysyä päätökselleen perusteluja tai selityksiä suoraan päätöksentekijältä. Asiakaspalvelussa taas ei joidenkin haastateltavien mukaan aina osata perustella etuuskäsittelyssä tehtyjä päätöksiä. Muutama haastateltava oli myös kokenut virheellisten päätösten korjauttamisen hitaaksi tai hankalaksi, kun asiaa ei pysty selvittämään suoraan päätöksentekijän kanssa. Joillakin haastateltavilla oli kokemusta siitä, että kunnan vielä hoitaessa perustoimeentulotukihakemuksia asiakas pystyi virheen huomattessaan ottamaan yhteyttä suoraan päätöksentekijään, joka korjasi virheellisen päätöksen saman tien. Virheiden korjauttamista Kelassa vaikeuttaa haastattelujen valossa ainakin toisinaan myös se, että asiakas ei ole saanut riittävästi ymmärrettävää tietoa korjauspyynnön tekemiseksi.

”Se on vähä eri asia sitte ku ei oo enää niit omia samoja käsittelijöit. Et siel on sitte eri ihmiset käsittelee, ni voi olla paperit hukassaki joillain. Nyt ku sinne soittaa ja kysyy et mikä tää juttu on, ni sitte ne sanoo vaa että ’en minä tiedä ku en oo’, hän ei oo tätä päätöstä tehny että sen on toinen tehny.” (nro 06/2017, mies, työtön alle 12 kk, 25-vuotias)

Siinä missä uudistuksen perusteluissa painotettiin hakijoiden välistä yhdenvertaisuutta, moni haastateltava kertoi Kelan virkailijoiden välisistä

eroista. Eroja kerrottiin olevan niin annetuissa ohjeissa ja neuvoissa, haki-
jan kysymyksiin annetuissa vastauksissa, tarvittavia liitteitä koskevista nä-
kemyksistä, halukkuudessa avata asiakkaan päätöksiä kuin itse toimeen-
tulotukipäätösten sisällöissäkin. Nämä erot estävät yhdenvertaisuuden ja
oikeudenmukaisuuden toteutumisen uudessa järjestelmässä. Esimerkiksi
yksi haastateltava kertoi, että valittaessaan virheelliseksi kokemastaan hyl-
käävästä päätöksestä hänelle todettiin palvelupisteessä, että kyseessä on
selkeä virhe ja asia korjataan. Silti uusi päätös oli edelleen hylkäävä. Tämä
ilmentää ongelmaa etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun eriyttämisessä: asia-
kaspalvelussa ja etuuskäsittelyssä toimivat eri työntekijät, jotka eivät välttä-
mättä aina tulkitse asioita keskenään samalla tavalla. Virkailijoiden väliset
erot ovat joidenkin haastateltavien kohdalla johtaneet kokemukseen mieli-
valtaisuudesta ja ennakoimattomuudesta. Asiakkaan on vaikea vaikuttaa
oman asiansa nopeaan käsittelyyn Kelassa ja siten omaan taloudelliseen
tilanteeseensa, mikäli hänen saamansa ohjeet ovat ristiriitaisia tai puut-
teellisia. Palveluneuvoja on esimerkiksi voinut ohjeistaa asiakasta toimit-
tamaan tietyt liitteet, mutta etuuskäsittelijä vaatiikin vielä uusia liitteitä,
jolloin hakemuksen käsittely viivästyy.

”Mut siel on vähä joka virkailijalla omat sääntönsä. Ihan joka vir-
kailijalla. Sit ku soittaa ni kukaan ei tiedä, pitää mennä käymään.
Sama juttu kysyt kolmelta virkailijalt samaa asiaa, ni tulee eri
vastaus joka juttuun. Sehän siin naurattaa vähän.” (nro 01/2017,
mies, työtön yli 12 kk, 56-vuotias)

Kymmenkunta haastateltavaa koki Kelan palvelut kasvottomiksi ja tar-
peisiinsa vastaamattomiksi. Erityisesti henkilökohtaisen kontaktin puute
yhden ja saman työntekijän kanssa nousi esiin esimerkkinä siitä, miten
Kelan toimeentulotukipalvelu ei vastaa haastateltavan tarpeita. Muutaman
haastateltavan kohdalla tämä oli johtanut kokemukseen siitä, että asiak-
kaan yksilöllistä tilannetta ei huomioida, vaan päätökset tehdään pelkkien
lukujen perusteella. Sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta tämä tar-
koittaa sitä, että asiakkaan tilanteen erityispiirteet jäävät tunnistamatta.
Muutama muu taas kertoi tulleensa käännytetyksi pois Kelan toimistosta
kritisoiuaan Kelaa tai korotettua ääntään.

K: ”Minkälaista toimeentulotuen hakeminen Kelasta on ollut?”

V: ”No, ihan helpoo niinku nettisivulta hakee sähköisesti, mut-
ta toisaalta kukaan ei ota yhteyttä sieltä. Ennen joskus soitettiin
tai [tuli] kirje että ’voitsä tulla käymään paikan päällä’, että pu-
hutaan tästä tilanteesta mikä oikeesti on, ettei vaan pankkitilin
perusteella että – –. Se niinku vähän väärin, ei nää sitä oikeeta

tilannetta ihmisellä – –.” (nro 35/2017, nainen, työtön alle 12 kk, 39-vuotias)

Toimeentulotukijärjestelmän hajanaisuus. Kuten edellä todettiin, toimeentulotukiuudistusta perusteltiin myös sillä, että se selkeyttäisi toimeentuloturvajärjestelmää (HE 358/2014). Haastattelujen perusteella näin on joidenkin haastateltavien kohdalla käynytkin (ks. luku Myönteiset näkemykset ja kokemukset toimeentulotukiuudistuksesta, s. 166), mutta muutamien hakijoiden kohdalla on kuitenkin käynyt päinvastoin. Usea haastateltava koki huonona sen, että uudessa toimeentulotukijärjestelmässä eri toimeentulotuen muotoja pitää hakea eri paikoista. Tämä aiheuttaa haastattelujen perusteella kolmenlaisia hankaluuksia: 1) epätietoisuus siitä, mistä haetaan toimeentulotukea mihinkin menoihin, 2) kahdessa eri paikassa asiointi ja 3) maksusitoumuksen saamisen hitaus, mikäli Kelassa ensin harkitaan, kuuluuko asia Kelalle vai ei, minkä jälkeen asia mahdollisesti siirtyy vielä sosiaalitoimeen harkittavaksi. Hyvin harvalla haastateltavalla oli kokemusta siitä, että heidän toimeentulotukihakemuksensa olisi välitetty Kelasta edelleen kuntaan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen saamiseksi. Suurin osa harkinnanvaraista toimeentulotukea tarvinneista haastateltavista oli joutunut ottamaan itse yhteyttä kuntaan.

”Et nytki ku mä haen sitä maksusitoumusta muuttoautoon, koska meil ei oo ystävii mil on kuorma-auto tai pakettiauto. – – Jos ois sosiaalivirasto viel voimassa, ne ois antanu mulle saman tien sen maksusitoumuksen. Ja Kela harkitsee.” (nro 18/2017, mies, työtön alle 12 kk, 42-vuotias)

Inhimillisyyden puute. Muutama haastateltava kertoi kokeneensa inhimillisyyden puutetta uudessa toimeentulotukijärjestelmässä. Yhtäältä tämä liittyi kokemuksiin siitä, että Kelassa ei pääse keskustelemaan ihmisenä ihmiselle vaan kohtaaminen on mekaanista. Toisaalta kokemus inhimillisyyden puutteesta ilmeni käsityksinä siitä, että hakemuksia käsiteltäessä hakijoita ei ajatella ihmisinä. Inhimillisyyden puutteeseen liittyy myös se, että kaikki asiat pitäisi hoitaa kirjallisesti eikä ihmiskontaktissa. Kaikkia näitä esimerkkejä yhdistää se, että asiakkaiden yksilöllisiä tilanteita ei tunnisteta eikä heidän erilaisiin tarpeisiinsa siten vastata.

”Siel on vaa se tiskin takana oleva robotti joka sanoo että täytä toi kaavake ja sitte pitää pitää peukkuja pystyssä vaan. Et ei oo enää ketään ihmistä. Tai ei pysty edes, siellä keskustelee niin ku ihmisen ihmiselle. Et pitää vaan pitää peukkui pystyssä niitten pape-
reitten kanssa.” (nro 16/2017, mies, kuntoutustuella, 39-vuotias)

Osa haastateltavista kertoi joutuneensa kohtuuttomilta ja epäoikeudenmukaisilta tuntuviin tilanteisiin. Esimerkiksi yhdelle haastateltavalle tuli täydellisenä yllätyksenä se, että Kelan virkailija voi alentaa toimeentulotuen perusosaa työstä kieltäytymisen perusteella. Haastateltava ei myöskään tiennyt, mitä hänen olisi tehtävä perusosan alentamisen välttämiseksi. Hän eli jatkuvassa epävarmuudessa sen suhteen, tullaanko perusosaa todella alentamaan vai ei.

” – Et kyl Suomes jokaisel pitää olla oikeus tohon toimeentulotukee ilman et ees uhataan sillä leikkaamisella. Et kuitenkin se vai kuttaa mun psyykeeseenki tollanen. Se tuntuu kiusanteolta et sillä uhataan, ja tavallaan nyt mä oon semmoses tilas et mä mietin koko ajan et leikataanks sitä vai ei. Se ei tee mun psyykellekään hyvää. Ja sit mä seison tääl leipäjonossa, että what’s the point. Et muutenkaan ei rahat riitä, ku on [lapsia] ni täällä joutuu seisoskelee, niin ei sitä voi toimeentulotuesta ottaa pois. Ei millään perusteella.” (nro 32/2017, nainen, työtön yli 12 kk, 40-vuotias)

Muutama haastateltava piti myös asumismenojen kohtuullistamista tai sillä uhkaamista kohtuuttomana. Nämä kohtuuttomaksi koetut tilanteet olivat aiheuttaneet haastateltaville stressiä, epävarmuutta ja jopa kokemuksia ihmisarvon alentamisesta. Yhdelle haastateltavalle oli ilmoitettu Kelasta (haastattelija on nähnyt päätöstekstin omin silmin), että mikäli hän ei toimita selvitystä edullisemman asunnon hausta seuraavan hakemuksen liitteenä, ”hakemus voidaan hylätä tai sen käsittely voi viivästyä”. Näin siitä huolimatta, että Kelassa oli jo kohtuullistettu haastateltavan vuokraa eli huomioitu vuokra ainoastaan kuntakohtaisesti hyväksyttävän vuokran enimmäismäärään asti. Tämän haastateltava oli kokenut kiristyksenä ja yrityksenä kontrolloida sitä, missä työtön ihminen saa asua.

Pidempi aineistokatkkelma kahden keski-ikäisen miehen haastattelusta sivulla 173 valottaa hyvin sitä, kuinka yhdenvertaisen kohtelun käytäntö – tässä tapauksessa Kelan vaatima työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen riippumatta sosiaalitoimen ja TE-toimiston kanssa aiemmin sovitusta käytännöistä – on johtanut kokemukseen itsemääräämisen ja kunnioituksen vähenemisestä sekä epäoikeudenmukaisuudesta. Tulkitsemme katkelman ilmentävän haastateltavien pyrkimystä säilyttää arvokkuutensa sellaisessa järjestelmässä, jossa heitä ei heidän kokemuksensa mukaan pidetä arvokkaina. Tämä ilmentää myös sitä, että sosiaalinen kansalaisuus on jälleen sidottu vahvemmin työmarkkinoihin osallistumiseen (vrt. luku Toimeentulotuen luonne ja uudistuksen tavoitteet, s. 154).

M2: ”Nii ja sitte Kela on vielä muutenki kato ku on just tämmösiä kuuskymppisiä ihmisiä, ja on täälläki leipäjonossa semmosia raihnasia ihmisiä ne, Kela juoksuttaa. Se juoksuttaa.”

M1: ”Työkkäriin eestakasi ja mihin vaan saatana.”

– – M1: ”Nii se että kato, sanotaan näin että ku meki nyt ollaan noin 55:n pintaan olevia ukkoja ja kaikennäköstä nähty elämää ja, sitte ruvetaan pitää meitä ihan torveloina saatana.”

M2: ”Nii. Ja kato ku meilläki on – – meillä taitaa kohta olla jo 20 vuotta oltu pois työelämästä.”

M1: ”Ni työelämästä.”

M2: ”Että ne pitäs karsii pois siitä Kelan ku ne tietää, että ei enää työelämään ei ole sitte.”

M1: ”Normaalihommiin ku ei oo minkäänlaista resursseja lähtee. Se pitäs tajuta niitten siellä, mutta ku ei ne muuta ku papereista kattoo vaan, että tää on tämmönen. Ei kato ollenkaan minkäläinen ukko on. Se on täysin väärin.”

M2: ”Nii. Ja ei ku juoksuttaa että pitää erilaisia lääkärilausuntoja viedä ja mäkin kato ku oon B-lausuntoja vieny, niin nyt on kolmas B-lausunto vein kaks viikkoo sitte Kelaan ja tuntuu että sekään ei taho vielä riittää.”

– – M2: ”Se riepoo ja närästää ku ennehän myö vaan laitettiin tää perustoimeentulohakemus. Ja nytte Kela vaatii kuitenkin, että pitää olla aina tuolla työvoimatoimistossa asiakkaana ja täyttää sitä työtön-työtön-lappua. Ja jos ei täytä sitä työtön-työtön-lappua, ni sit sieltä tulee uhkauskirje että pidätetään 20 tai jopa 40 prosenttia siitä pois.”

M1: ”Sitte 487:stä ni jos aletaan 40 prosenttia pienentää, ni se on aika huima.”

M2: ”Siitä jää vähä yli 200 euroa jää sitte kuukauteen.”

– – K1: ”Onks nii, et silloin ku toimeentulotuki oli viel sossussa ni teil oli semmonen joku sopimus tai järjestely siellä ettei tarvinnu – –”

M1: ”Ni, se oli paljon parempi.”

K1: ”– – työttömyystukia hakee?”

M2: ”Oli. Ja ei ollu, kaikki juoksuttaminen ni se oli poissa siitä. – – Tai että vietiin kerran kuukauteen, täytettiin se toimeentulo... lappu ja sieltä tuli heti päätös sitte että on – –” (nro 42a/2017, mies, työtön yli 12 kk, n. 55-vuotias ja 42b/2017, mies, työtön yli 12 kk, n. 55-vuotias)

Erilainen myöntölogiikka. Muutaman haastateltavan kielteiset kokemukset liittyivät Kelan kunnasta poikkeavaan logiikkaan perustoimeentulotukea myönnettäessä. Kolme haastateltavaa koki Kelan tulkitsevan tai laskevan asioita sen mukaan, mikä tulee Kelalle edullisimmaksi eli mikä on eniten asiakkaalta pois, tai yrittävän muuten pienentää asiakkaalle maksettavaa toimeentulotukea. Tämä ilmentää epäluottamusta sitä kohtaan, että Kelassa toimittaisiin asiakkaan parhaaksi ja pyrittäisiin takaamaan asiakkaalle se, mihin asiakkaalla on oikeus. Muutama haastateltava pohti, että kunnasta poiketen Kelassa ei käytetä yksilökohtaista harkintaa perustoimeentulotukea myönnettäessä vaan päätökset perustetaan tiukasti lakeihin ja säännöksiin.

”Ja sitte edelleenkin mä en ymmärrä sitä matematiikkaa et mil se lasketaan. Joku sun kuukausia sitten saama vaikka tuhannen euron palkka ni se jotenkin edelleen lasketaan siihen. Tää on se semmonen asia mikä edelleen hämmästyttää. Eli siit onki se vitsi, et Kelan matematiikan mukaan kaks plus kaks on joko kolme tai viis kummin päin se hyödyttää Kelaa. Semmonen vitsi on tästä muotoutunu.” (nro 20/2017, mies, työtön alle 12 kk, 40-vuotias)

”Sossun ja Kelan toimeentulohaussa se on suurin ero on, että Kela kattoo vaan lakikohdista kaikki kohdat millä sä voit leikata sitä toimeentulotukea, kun taas sossu kattoo kaikki kohdat, miten sä voit antaa sille asiakkaalle ihmisarvosta elämää. Kun Kelassa on unohdettu se toimeentulotuen onks se kymmenes pykälä, et mikään leikkaus ei saa aiheuttaa pahaa mieltä ja huonoo oloa ja alentaa ihmisarvoa ja niin edespäin. – – Kelan käsitys kohtuullistamisesta on se, että kaikki mitä voidaan repii asiakkailta pois niin on kohtuullistamista, kun sossun kanssa on just toisin päin. Se on se suurin ero ja se panee kyl vähän pikkuhiljaa vituttaan.” (nro 05/2017, mies, työtön yli 12 kk, 48-vuotias)

Tietämättömyys omista oikeuksista ja niiden vaatimisesta. Toimeentulotuki uudistusta perusteltiin muun muassa sillä, että se selkeyttäisi toimeentuloturvajärjestelmää, minkä voisi ajatella parantavan myös järjestelmää koskevan tiedon saatavuutta ja ymmärrettävyyttä. Kuitenkin uudistus näyttää vaikuttaneen lähinnä neutraalisti tai kielteisesti siihen, minkä verran tietoa toimeentulotuesta ja sen hakemisesta haastatellut ovat saaneet. Monelle haastateltavalle jako perustoimeentulotuen ja ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen välillä oli epäselvä:

”Omalla kohdalla just tää proteesiasia, niin mä nyt kysyn Kelasta ku ne sano et kysy, mut sit mä ehkä joudun kysyy kaupungilta.

Että mistä sitä voi tietää, kun ei ite oo mikään virastotyyppi, niin voi vaan arvailla.” (nro 41/2017, nainen, työtön yli 12 kk, 49-vuotias).

Neljä haastateltavaa kuuli vasta haastattelutilanteessa mahdollisuudesta hakea myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Lisäksi kaksi haastateltavaa oli kuullut asiasta vasta muutamaa päivää aiemmin ja kaksi muuta taas ei ollut ollut tietoinen asiasta silloin, kun heillä oli ollut ongelmia saada perustoimeentulotukea uudistuksen alkuvaiheessa. Tähän liittyi muutaman haastateltavan kohdalla myös tietämättömyyttä siitä, mistä muualta kuin Kelasta voi pyytää apua toimeentulotukeen liittyvissä asioissa: usea haastateltava oli (ollut) siinä käsityksessä, että Kelan päätösten kanssa on vain elettävä, ellei niitä saa Kelassa korjautettua. Toisin sanoen muutama haastateltava luuli, että toimeentulotuki on kokonaisuudessaan siirretty kunnista Kelaan sosiaalitoimistojen keskittyessä muihin tehtäviin tai tultua suljetuiksi. Pahimmillaan tämä on joidenkin kohdalla johtanut siihen, että mikäli Kelasta ei ole pienen tuloylijäämän vuoksi myönnetty maksusitoumusta kalliisiin lääkkeisiin, haastateltava on jättänyt lääkkeitä ostamatta. Lisäksi parilla haastateltavalla oli myös kokemus siitä, että omien oikeuksien saaminen läpi Kelassa edellyttää sellaista asiantuntija- tai sisäpiiritietoa, jota tavallisella kansalaisella ei yleensä ole käytettävissään. Sekä tietämättömyys että kokemus oman asiantuntemuksen riittämättömyydestä voivat olla ongelmallisia sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöiden, kuten osallisuuden ja itsemääräämisen, kannalta. Toisaalta aina edes sosiaalityöntekijän lausunnot ja yhteydenotot eivät olleet haastateltavien mukaan saaneet Kelan virkailijoita muuttamaan tulkintaansa tai linjaansa.

Useamman haastateltavan tietämättömyys mahdollisuudesta hakea täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea viittaa siihen, että moni sellainen, joka kenties olisi oikeutettu täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen, ei ole sitä edes hakenut. Lisäksi haastatteluaineistosta kävi ilmi, että vaikka hakija olisikin tietoinen mahdollisuudesta hakea harkinnanvaraista toimeentulotukea ja myös kokisi sille tarvetta, hän ei välttämättä jaksa asioida Kelan lisäksi vielä sosiaalitoimessakin. Siten toimeentulotukiudistuksen seurauksena on joillakin ollut harkinnanvaraisen toimeentulotuen alikäyttöä, vaikka uudistuksen tavoite toimeentulotuen alikäytön vähenemisestä olisikin perustoimeentulotuen osalta toteutunut.

Päätöksissä ja asiakaspalvelussa käytetty kieli vaikuttaa aineiston perusteella siihen, mitä ja minkälaista tietoa asiakas saa omista oikeuksistaan ja niiden vaatimista koskevista mahdollisuuksista ja miten tätä tietoa voi käyttää. Monet kokivat päätöstekstit pitkiksi ja vaikeaselkoisiksi. Usea haastateltava toi esiin vaikeuden saada Kelan palveluneuvojilta ymmärrettäviä vastauksia tai perusteluja. Puutteellisten perustelujen tai vai-

keaselkoisen kielen vuoksi hakijan voi olla vaikea ymmärtää päätöksiä ja kyseenalaistaa niitä. Kaikki eivät myöskään jaksa yrittää lukea useamman sivun mittaista päätöstä alusta loppuun. Tällöin mahdolliset virheet jäävät helposti huomaamatta, samoin kuin hakijalta mahdollisesti jatkossa edellytettävät asiat. Myös nämä seikat ovat haastavia osallisuuden ja itsemäärämisen kannalta.

”Siinä pitäis olla suomi-Kela-suomi-sanakirja. Niist [päätöksistä] on hyvin vaikee saaha mitään selkoa.” (nro 11/2017, mies, työtön yli 12 kk, 40-vuotias)

”Ja loppupeleis taas luetaan uudestaan vanhoi päätöksii tai päätöksii luetaan uudestaan. Ihminen joka ei oo sitä päätöstä tehny, se ei voi tietää mitä toinen ihminen on ajatellu. Taas ku yks ihminen ku tekee sen päätöksen, toinen ihminen kattoo ja päättää siitä.” (nro 13/2017, nainen, työtön yli 12 kk, 41-vuotias)

Päätöstekstien kokeminen vaikeaselkoisiksi ei toki koske ainoastaan uutta toimeentulotukijärjestelmää, mutta ongelman merkitys saattaa korostua uudessa järjestelmässä, kun hakijalla ei ole mahdollisuutta keskustella päätöksestä ja sen perusteista suoraan päätöksentekijän kanssa. Aiemmin asiakas on usein voinut soittaa suoraan päätöksentekijälle ja pyytää tätä avaamaan päätöksen sisältöä ja perusteita. Kelassa hakija joutuu tyytymään siihen, että joku muu kuin itse päätöksentekijä yrittää avata hänelle päätöstä ja sen perusteita. Yksi haastateltava kertoi, että aina palveluneuvojat eivät edes suostu aukaisemaan asiakkaan päätöksiä tietokoneella vastatakseen asiakkaan kysymyksiin. Muutama haastateltava toikin esiin, että sosiaalitoimessa päätökset osattiin perustella ymmärrettävämmiin kuin Kelassa.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kuvata helsinkiläisissä elintarvikejakelupisteissä asioiden ihmisten näkemyksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja peilata niitä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin ja toteutumisedellytyksiin. Tähän tutkimukseen osallistuneiden ruoka-avun saajien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta olivat melko vaihtelevia. Ennen uudistusta siihen suhtauduttiin pääosin varovaisen myönteisesti tai kaksijakoisesti: suurella osalla ei ollut selvästi myönteistä tai kielteistä kantaa uudistukseen. Tulkintamme mukaan moni haastateltava myös luotti viranomaisiin ja sosiaaliturvajärjestelmään. Monet olivat toki epätietoisia siitä, mitä uudistuksen seuraukset voisivat olla, mutta ylei-

sesti ottaen haastateltavat suhtautuivat uudistukseen varsin rauhallisesti ja seurasivat tilanteen kehittymistä. Julkisessa keskustelussa ja lainsäädäntö-tasolla usein esitettyjä argumentteja kunnallisen toimeentulotuen hake-misen ja saamisen leimaavuudesta eivät haastateltavat muutamaa harvaa poikkeusta lukuun ottamatta pitäneet ongelmallisina. Tämä voi johtua yhtäältä siitä, että häpeää kokevat ihmiset eivät kenties halua osallistua tut-kimuksiin tai myöntää tuntevansa häpeää (Laihiala ym. 2017). Toinen se-litys voi liittyä haastateltavien jo sinänsä leimaavaan tilanteeseen; monesta haastateltavasta useat muut arjen asiat, esimerkiksi leipäjonossa jonotta-minen tai kulutusyhteiskunnalle tyypillisen elämäntavan ulkopuolelle jää-minen, saattavat tuntua häpeällisemmältä kuin kunnallisten viranomais-ten puoleen kääntyminen. Kolmas mahdollinen selitys liittyy siihen, että jos yksilön viiteryhmä muodostuu muista haavoittuvassa asemassa olevis-ta ihmisistä, ei ole syytä tuntea häpeää. Vain reilu kolmannes ruoka-avun saajista kokee ruoka-avun saamisen häpeälliseksi. (Laihiala ym. 2017.)

Haastateltavien näkemykset toimeentulotukiuudistuksesta ennen sen toteuttamista olivat melko erilaisia kuin ne näkemykset, joita uudistuksen toteuttamisen jälkeen haastatellut ilmaisivat syksyllä 2017. Uudistuksen jälkeen haastatelluista ruoka-avun saajista suuri osa piti uudistusta kieltei-senä asiana. Kielteiset kokemukset ja näkemykset olivat uudistuksen jäl-keen yleisempiä kuin myönteiset, vaikkakin syyt kielteisiin kokemuksiin olivat huomattavasti moninaisempia kuin syyt myönteisiin kokemuksiin. Kielteisistä kokemuksista ja näkemyksistä identifioimme tavallisimpiin teemoihin – toimimaton palveluprosessi, toimeentulotukijärjestelmän hajanaisuus, inhimillisyyden puute, erilainen myöntölogiikka sekä tietä-mättömyys – lukeutui hyvin moninaisia konkreettisia esimerkkejä, minkä vuoksi täysin samoja esimerkkejä nousi esiin vain muutaman haastatellun kertomuksissa. Osa kielteisistä kokemuksista ja näkemyksistä liittyi uudis-tuksen alkuvaiheen ongelmiin, kuten hitaaseen käsittelyyn, mutta suurelta osin haastateltujen esittämä kritiikki kohdistui uuden toimeentulotukijär-jestelmän logiikkaan ja prosesseihin sinänsä.

Joka tapauksessa vaihtelevat kokemukset uudistuksesta ja sen toimeen-panosta kertonevat osaltaan siitä, että sama järjestelmä ja palveluprosessi voidaan kokea myönteisenä tai kielteisenä asiakkaasta ja tilanteesta riip-puen. Esimerkiksi koettu anonymisuus voi olla siunaus tai kirous yksilön tilanteesta ja tarpeista riippuen: Joillekin anonymisuus tarkoittaa vapautta ja helppoutta. Toisille se taas merkitsee inhimillisen kontaktin puutetta ja heikompaa osallisuutta sekä vähäisempiä mahdollisuuksia saada tilan-teensa erityispiirteet tunnistetuiksi. Näin koettu anonymisuus jättää osan haavoittuvassa asemassa olevista entistäkin heikompaan asemaan ja voi aiheuttaa esimerkiksi epäoikeudenmukaisuuden ja osattomuuden koke-

muksia. Myönteiset kokemukset liittyivät puolestaan useimmiten asioinnin helpottumiseen.

Yhdessä yllä mainitut kielteiset seikat heikentävät sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä. Keskeinen johtopäätöksemme on, että toimeentulotukiuudistus on vahvistanut sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisedellytyksiä niillä ruoka-avun saajilla, jotka kykenevät käyttämään sähköisiä asiointipalveluja ja joiden tilanteeseen pystytään ongelmita soveltamaan Kelan etuusohjetta. Vastaavasti toimeentulotukiuudistus on heikentänyt sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisedellytyksiä niillä ruoka-avun saajilla, joiden tilanne edellyttää yksilöllistä harkintaa tai paneutuvampaa selvittelyä ja jotka eivät ole tietoisia omista oikeuksistaan tai kykene vaatimaan niitä. Seuraavaksi avaamme tarkemmin näitä ongelma-kohtia peilaten niitä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijöihin.

Taloudellisen vähimmäisturvan ja yhteiskunnassa vallitsevien standardien mukaisen elämän osalta voidaan muun muassa EU:n köyhyysrajakriteereihin perustuen olettaa, että nämä sosiaalisen kansalaisuuden osatekijät toteutuvat lähtökohtaisesti heikosti haastattelemiemme ihmisten kohdalla: toimeentulotuen taso on hyvin matala ja haastateltavamme ovat sitä paitsi ruoka-avun saajia. Sen sijaan muut sosiaalisen kansalaisuuden osatekijät ovat sellaisia, joihin toimeentulotukiuudistus on saattanut aiheuttaa muutoksia (vrt. ylempänä esitetty keskustelu lisääntyneestä oikeudenmukaisuudesta ja vähentyneestä häpeästä toimeentulotukiuudistuksen tavoitteina).

Heikentynyt *osallisuuden* kokemus ilmeni monista haastatteluista, vaikkakin eri tavoin. Anonyyminä näyttäytynyt päätöksenteko ja sen erillisyyss asiakaspalvelusta on aiheuttanut joillekin haastateltaville kokemuksen siitä, että he eivät pysty vaikuttamaan itseään koskeviin päätöksiin, koska päätöksentekijään ei voi ottaa yhteyttä selittääkseen tilannettaan ja mahdollisia erityistarpeitaan. Asiakkaiden ei siis ole samalla tavalla mahdollista neuvotella heille myönnettävästä toimeentulotuesta kuin vanhassa järjestelmässä, jossa asiakas pystyi usein keskustelemaan asiastaan suoraan päätöksentekijän kanssa joko puhelimitse tai kasvotusten. Tämä on sinänsä uuden järjestelmän tarkoituskin: kaikkia hakijoita on kohdeltava samalla tavoin. Toisaalta samalla tavoin kohtelu estää usein erityistarpeiden huomioimisen (Pylkkänen 2014) ja siten asiakkaiden erilaisuuden *tunnistamisen (recognition)*, varsinkin jos asiakas ei kykene ilmaisemaan tarpeitaan kirjallisesti. Tällöin tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei toteudu (Pylkkänen 2014) eikä myöskään synny kokemusta osallisuudesta. Heikkoon osallisuuden ja tunnistetuksi tulemisen kokemukseen vaikuttanee myös se, että vanhassa toimeentulotukijärjestelmässä asiakas pystyi neu-

vottelemaan ja osallistumaan eri lailla, koska neuvotteluvaraansa sisältyi silloin myös ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki.

Osallisuuden kokemukseen vaikuttaa myös asiakkaan saama tieto. Tuostemme perusteella monet leipäjonossa haastatellut asiakkaat eivät olleet saaneet riittävästi oikeaa tietoa uudistuksesta ja uudesta toimeentulotukijärjestelmästä. Tämä oli aiheuttanut epätietoisuutta ja epävarmuutta ja heikentänyt mahdollisuuksia osallisuuteen. Niin ikään haastateltujen kokemukset Kelan virkailijoittain vaihtelevista, jopa ristiriitaisista ohjeista ja käytännöistä – erityisesti yhdistettynä asiakaspalvelun erillisyyteen – saattavat heikentää kokemusta osallisuudesta ja *oikeudenmukaisuudesta*. Kerotomukset eroista Kelan virkailijoiden antamissa ohjeissa ja jopa päätöksissä viittaavat myös siihen, että yhdenvertaisuuden tavoite ei ollut ainakaan vielä uudistuksen jälkeisenä syksynä toteutunut. Toisaalta yhdenvertaisuus on hyvinkin voinut parantua verrattuna aiempaan toimeentulotukijärjestelmään, jossa virkailijoiden väliset erot eivät tulleet yksittäiselle asiakkaalle samalla tavalla näkyväksi kuin nyt, kun asiakkaan asian käsittelee joka kerta eri työntekijä.

Uudistus näyttää ainakin osittain heikentäneen myös *kunnioituksen* kokemusta. Tutkimukssamme tulee selkeästi ilmi asiakkaiden ja katu-tason työntekijöiden (puutteellisen) suhteen merkitys: asiakassuhteeseen liittyvät puutteet heikentävät asiakkaiden kokemuksia kunnioitetuksi, kohdatuksi ja tunnistetuksi tulemisesta (vrt. kuvio; Taylor 1994; Fraser 2003; Lister 2003 ja 2004; Kabeer 2005; Williams 2012; ks. myös Patrick 2015, 31). Puutteellinen inhimillinen kohtaaminen havainnollistaa kenties haasteita tehdä toimeentulotuesta ”etuus muiden joukossa”; onhan toimeentulotuki alun perin suunniteltu osaksi palvelua ja sen tarkoituksena on myös yhteiskunnallisen integraation vahvistaminen (Kokkonen 2016, 62). Tämä herättää kysymyksen siitä, vahvistaako uudistus todella sosiaalisen kansalaisuuden toteutumisedellytyksiä normalisoimalla toimeentulotukea.

Kelassa asiointi ei kenties ole samalla tavalla sosiaalisesti leimaavaa kuin sosiaalitoimen asiakkuus, mitä käytettiin yhtenä uudistuksen perusteluna. Kokemukset inhimillisyyden puutteesta viittaavat kuitenkin siihen, että Kelassa asiointi ei ole lisännyt ainakaan kaikkien asiakkaiden kokemusta kunnioitetuksi tulemisesta. Päinvastoin, asiakkaiden kaavamainen kohtelu on haastateltavien näkökulmasta johtanut myös kohtuuttomiin tapauksiin (kohtuuttomia tapauksia on toki ollut myös sosiaalihuollossa, ks. esim. Metteri 2012). Kokemukset kohtuuttomuuksista ja sen seurauksena kokemukset *itsemääräämisen* ja kunnioituksen voimakkaasta vähenemisestä sekä epäoikeudenmukaisuudesta olivat erityisen voimakkaita niillä haastatelluilla, joilla oli ollut pitkäaikainen tai tiiviimpi asiakassuhde

sosiaalitoimistossa. Ainakin takautuvasti useat haastatellut olivat kokeneet sosiaalitoimiston toimeentulotukipalvelun enemmän arvokkuutta ylläpitävänä ja tunnistamista (*recognition*) edistävänä kuin Kelan vastaavan palvelun.

Ajan mittaan vertailu sosiaalitoimiston ja Kelan työntekijöiden käytännöistä ja asiakkaisiin suhtautumisesta tulee kuitenkin vähenemään, kun yhä suuremmalla osalla asiakkaista ei ole omakohtaista kokemusta uudistusta edeltävästä toimeentulotukijärjestelmästä ja kun muistot siitä haalenevat. Aiempaan tutkimustietoon nojaten (esim. Caswell ym. 2013) tämä ei kuitenkaan tule todennäköisesti tarkoittamaan sitä, että asiakkaiden kohtuuttomuuden tunteet ja niistä seuraavat reaktiot jäisivät toimeentulotukityössä ohimeneviksi ilmiöksi. Lukuisat tutkimukset esimerkiksi aktivointipolitiikan saralla muistuttavat siitä, että asiakkaat eivät ole vain objekteja vaan aina myös subjekteja. Vääriksi tai epäreiluiksi koetut päätökset tai kokemus inhimillisyyden puutteesta viranomaisen taholta saavat aina aikaan jonkinlaisen reaktion – tai Dorte Caswellin ym. (2013) sanoin jonkin tyyppisen vastarintastrategian – myös muuttumattomissa järjestelmissä. Haastatteluaineistossamme on monia esimerkkejä asiakkaiden vastarintastrategioista, jotka usein linkittyivät siihen, kuinka vahva asiakkaiden tukiverkosto oli. Myös näissä kysymyksissä huomataan tietty polarisaatio asiakkaiden keskuudessa: Yhtäällä ovat ne, jotka pystyvät joko itse taikka läheistensä tai esimerkiksi sosiaalityöntekijänsä avulla vaatimaan oikeuksiaan. Toisaalla ovat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat asiakkaat, jotka eivät kykene itse vaatimaan oikeuksiaan ja joilla on heikot epäviralliset ja viralliset tukiverkot. Varsinkin jälkimmäisen ryhmän luottamus viranomaisiin tai siihen, että itse pystyisi vaikuttamaan itseä koskeviin päätöksiin ja sitä kautta omaan tilanteeseen, näyttää jo nyt heikentyneen.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksemme tuo esiin haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien kokemuksia toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheesta. Kielteiset seuraukset eivät välttämättä koske toimeentulotukea saavien kansalaisten enemmistöä (vrt. aiemmat tutkimukset sekä Laadun ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 116), jonka taloudellinen tai sosiaalinen tilanne ei ole yhtä heikko kuin suurella osalla ruoka-avun saajista. Tutkimuksemme nostaa siten esille perustavanlaatuisia kysymyksiä toimeentulotuen luonteesta ja roolista suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä. Kun toimeentulotuen on annettu laajentua yleiseksi tukimuodoksi, toimeentulotuen saajista on muodostunut suuri ja heterogeeninen ryhmä. Moni toimeentulotuen saaja on ainoastaan taloudellisen tuen tarpeessa, eikä toimeentulotuen alun perin ajateltu integroiva luonne osana sosiaalipalveluja siten koske heitä (vrt. luku Toimeentulotuen luonne ja uudistuk-

sen tavoitteet, s. 154). Toimeentulotukiuudistuksen myötä toimeentulotuen alkuperäiset kohderyhmät – ne jotka tarvitsevat monipuolista tukea ja palveluja – eivät siten välttämättä ole huomion keskiössä toimeentulotukijärjestelmää kehitettäessä. Tästä osoituksena on toimeentulotukiuudistusta koskeva keskustelu ja se, kuinka uudistus edistää toimeentulotuen muodonmuutosta etuudeksi muiden joukossa. Tutkimuksemme tuo esiin, että uudistusta ei välttämättä pidetä erityisen suotuisana sosiaalisen kansalaisuuden näkökulmasta juuri tässä ryhmässä.

Pääkaupunkiseudun erityispiirteistä johtuen tämän tutkimuksen välittämä kuva toimeentulotukiuudistuksen merkityksestä haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille saattaa olla erilainen kuin muualla Suomessa. Jos Kela on ollut pääkaupunkiseudun kuntia tiukempi asumismenojen hyväksymisen suhteen – kuten muutaman haastatellun kokemukset antavat ymmärtää – tämän tutkimuksen luoma kuva voi olla osaltaan kielteisempi kuin tilanne niillä alueilla, joissa Kelan hyväksyttävät enimmäisasumismenot ovat samat – tai mahdollisesti jopa korkeammat – kuin kunnalla aiemmin. Toisaalta pääkaupunkiseudulla on esimerkiksi maaseutumaisia kuntia enemmän sellaisia julkisia tiloja, joissa voi käyttää ilmaiseksi sähköisten palvelujen edellyttämää tietotekniikkaa. Pääkaupunkiseudulla on myös maaseutumaisia kuntia toimivampi julkinen liikenne, joka mahdollistaa näiden tilojen saavuttamisen helpommin ja pienemmin kustannuksin. Myös muut uudistukseen ja toimeentulotukeen liittyvät tekijät, esimerkiksi sosiaaliviranomaisten kanssa asioimisen kokeminen häpeälliseksi, voivat ilmetä eri tavoin eri paikkakunnilla. Esimerkiksi sellaisilla pienillä paikkakunnilla, joissa lähes kaikki tuntevat toisensa ja joissa toimeentulotukea ei ole voinut hakea sähköisesti, toimeentulotuen hakeminen on saatettu kokea useammin leimaavaksi kuin pääkaupunkiseudulla, jossa sosiaalitoimen työntekijät ovat todennäköisemmin asiakkaalle entuudestaan tuntemattomia ja jossa on jo ennen toimeentulotukiuudistusta ollut mahdollista hakea toimeentulotukea sähköisesti. Näitä asioita olisi syytä tutkia tarkemmin jatkossa. Lisäksi tarvitaan enemmän tietoa toimeentulotuen saajista erilaisissa haavoittuvissa elämäntilanteissa, esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten toimeentulotuen saajien kokemuksista uudesta toimeentulotukijärjestelmästä.

Lähteet

Airio I. Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa. Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013: 8–23.

Airio I, Laatu M. [Asiakkaiden ensikokemuksia perustoimeentulotuen Kela-siirrosta](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 22.6.2017. Viitattu 3.8.2017.

Blaikie N. Designing social research. The logic of anticipation. Cambridge: Polity Press, 2000.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 2016; 81 (3): 301–312.

Blomgren S, Saikkonen P. Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön. Kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 7, 2018a.

Blomgren S, Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa. Toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 12, 2018b.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.

Braun V, Clarke V. Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology 2006; 3 (2): 77–101.

Bryman A. Social research methods. Toinen painos. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Caswell D, Eskelinen L, Olesen PS. Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy. Qualitative Social Work 2013; 12 (1): 8–23.

Cornwall A. Beneficiary, consumer, citizen. Perspectives on participation for poverty reduction. Stockholm: Sida, 2000.

Dean H, Melrose M. Poverty, riches and social citizenship. Basingstoke: Macmillan, 1999.

Dwyer P. Understanding social citizenship. Themes and perspective for policy and practice. Toinen painos. Bristol: Polity Press, 2010.

Eronen A, Lehtinen T, Londén P, Perälähti A. Sosiaalibarometri 2016. Erytyskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE, 2016.

Ferguson C. Global social policy principles. Human rights and social justice. London: DFID, 1999.

Fraser N. Social justice in the age of identity politics. Redistribution, recognition and participation. Julkaisussa: Fraser N, Honneth A, toim. Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange. London: Verso, 2003: 7–109.

Gaventa J. Introduction. Exploring citizenship, participation and accountability. IDS Bulletin 2002; 33 (2).

Gaventa J. Foreword. Julkaisussa: Kabeer N, toim. Inclusive citizenship. London: Zed Books, 2005: xii–xiv.

Granfelt R. Kertomuksia kodittomuudesta ja marginaalista. Julkaisussa: Karvinen S, Pösö T, Satka M, toim. Sosiaalityön tutkimus. Metodologisia suunnistuksia. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, SoPhi 48, 2000: 99–116.

- Haapola I. Toimeentulotukikokeilun vaikutus asiakkaiden kokemaan palvelun laatuun. Julkaisussa: Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997: 99–128.
- HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- Isola A-M, Kaartinen H, Leemann L ym. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpäperi 33, 2017.
- Johansson H. I det sociala medborgarskapets skugga. Rätten till socialbidrag under 1980- och 1990-talen. Lund: Lund university, School of social work, Arkiv, 2001.
- Johansson J. Kansalaisuus ja yhteiskunnallinen yhteisö. TH Marshallin ja Talcott Parsonsin perintö nykyaikaiselle kansalaisuustutkimukselle. Helsinki: Helsingin yliopisto, Sosiaalitieteiden laitos, 2010.
- Kabeer N. Introduction. Julkaisussa: Kabeer N, toim. Inclusive citizenship. London: Zed Books, 2005: 1–27.
- Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuen Kela-siirron kehykset politiikan asialistoilla ja kansalaismielipide. Julkaisussa: Niemelä M, Saari J, toim. Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Kela, 2011: 144–176.
- Kokkonen T. TH Marshallin yhdysviivayhteiskunnallisuuden käsite. Näkökulma brittiläisen hyvinvointivaltion 1970-luvun murrokseen. Janus 2006; 14 (1): 4–17.
- Kokkonen T. Sosiaalinen kansalaisuus kehittyvässä yhteiskunnassa. TH Marshallin sosiaalisia oikeuksia korostava kansalaisuuskäsitys hyvinvointivaltiota koskevan keskustelun innoittajana. Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2016.
- Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 15.5.2017.
- Laatu M, Heinonen H-M, Sandelin I. Vantaan toimeentulotuen palveluyhteistyökokeilu. Asiakkaiden ja työntekijöiden kokemuksia Kelan ja sosiaalitoimen palveluyhteistyöstä. Helsinki: Kela, Työpapereita 74, 2015.
- Laihiala T. Kokemuksia ja käsityksiä leipäjonoista. Huono-osaisuus, häpeä ja ansaitsevuus. Kuopio: University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies 163, 2018.
- Laihiala T, Ohisalo M. Leipäjonot sukupuolisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden ilmentäjinä. Sosiologia 2017; 54 (2): 128–149.
- Laihiala T, Kallio J, Ohisalo M. Personal and social shame among the recipients of charity food aid in Finland. Research on Finnish Society 2017; 10 (1): 73–85.
- Leemann L, Kuusio H, Hämäläinen R-M. [Sosiaalinen osallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke \(Sokra\)](#). Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2015. Viitattu 19.4.2018.
- Linnanvirta S, Kroll C, Blomberg H. The perceived legitimacy of a basic income among Finnish food aid recipients. International Journal of Social Welfare 2019; 28 (3): 271–281.
- Lister R. Citizenship. Feminist perspectives. 2. painos. Basingstoke: Palgrave, 2003.

Lister R. *Poverty*. Cambridge: Polity, 2004.

Lister R. Inclusive citizenship, gender and poverty. Some implications for education for citizenship. *Citizenship Teaching and Learning* 2008; 4 (1): 3–19.

Marshall TH. *Citizenship and social class*. London: Pluto, 1949/1992.

Marshall TH. *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson, 1975.

Maxwell JA. Using numbers in qualitative research. *Qualitative Inquiry* 2010; 16 (6): 475–482.

Meriläinen P, Perälä M-L, Virta K. Vanhuksen oikeudellinen asema ja itsemääräämisoikeus laitoshoitossa. Julkaisussa: Ruth JE, Uutela A, toim. *Muuttuva vanhuus*. Helsinki: Gaudeamus, 1994: 237–250.

Metso L, Winter T, Hakkarainen, P. Suomalaisten huumeiden käyttö ja huumeasenteet. Huumeaiheiset väestökyselyt Suomessa 1992–2010. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 17, 2012.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, *Acta Electronica Universitatis Tampereensis* 1252, 2012.

Niemelä M, Saari J, toim. *Huono-osaisten hyvinvointi Suomessa*. Helsinki: Kela, Teemakirja 10, 2013.

Niiranen V. Asiakkaan osallistuminen tukee kansalaisuutta sosiaalityössäkin. Julkaisussa: Juhila K, Forsberg H, Roivainen I, toim. *Marginaalit ja sosiaalityö*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2002: 63–80.

Näätänen A-M, Londén P. *Sosiaalibarometri 2018*. Helsinki: SOSTE, 2018.

Näätänen A-M, Londén P, Peltosalmi J. *Sosiaalibarometri 2017*. Helsinki: SOSTE, 2017.

Ohisalo M. *Murusia hyvinvointivaltion pohjalla. Leipäjonot, koettu hyvinvointi ja huono-osaisuus*. Kuopio: University of Eastern Finland, *Dissertations in Social Sciences and Business studies* 148, 2017.

Ohisalo M, Laihiala T, Saari J. Huono-osaiset hyvinvoinnin keskellä. Ruoka-avussa ja terveysneuvontapisteissä käyvien elämässä pärjääminen ja hyvinvointikokemukset. *Teologinen aikakauskirja* 2015a; 120 (4): 291–309.

Ohisalo M, Laihiala T, Saari J. Huono-osaisuuden ulottuvuudet ja kasautuminen leipäjonoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2015b; 80 (5): 435–446.

Patrick R. *Irresponsible citizens? The lived experiences of welfare reform*. Leeds: University of Leeds, 2015.

Patrick R. Wither social citizenship? Lived experiences of citizenship in/exclusion for recipients of out-of-work benefits. *Social Policy & Society* 2017; 16 (2): 293–304.

Pylkkänen A. Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva. Harkinnan muuttuneet rajat. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen*. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 20–38.

Rauhala P-L, Virokannas E. Sosiaalityön tutkimuksen etiikka, opettaminen ja tietoarvo. Julkaisussa: Pehkonen A, Väänänen-Fomin M, toim. *Sosiaalityön arvot ja etiikka. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja*. Jyväskylä: PS-kustannus, 2011: 235–255.

- Saari J. Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus, 2015.
- Shaghghi A, Bhopal R, Sheikh A. Approaches to recruiting 'hard-to-reach' populations into research. A review of the literature. *Health Promotion Perspectives* 2011; 1 (2): 86–94.
- Silverman D. Interpreting qualitative data. 3. painos. London: Sage, 2006.
- STM. Tehtäviensiirtotoimikunnan loppumietintö. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, 39, 1993.
- Swärd H. Det tudelade välfärdssystemet. Julkaisussa: Swärd H, Edebalk PG, Wadensjö E, toim. Väger till välfärd. Stockholm: Libert, 2013: 153–169.
- Taylor C. The politics of recognition. Julkaisussa: Heble A, Palmateer Pennee D, Struthers JR, toim. New contexts of Canadian criticism. Ontario: Broadview Press, 1994: 25–73.
- Taylor-Gooby P. Reframing social citizenship. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Tuomi J, Sarajärvi A. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5., uud. laitos. Helsinki: Tammi, 2009.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. [Humanistisen, yhteiskunnallisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet](#). Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009. Viitattu 4.8.2016.
- Valkonen M-L. [Toimeentulotuen tilannekatsaus. Miten Kelalla menee nyt?](#) Esitys Kelan mediatilaisuudessa 6.9.2017. Helsinki: Kela. Viitattu 24.1.2019.
- Valokivi H. Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojen oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampere University Press, 2008.
- Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuissosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 2, 2014.
- Williams F. Care relations and public policy. Social justice claims and social investment frames. *Families, Relationships and Societies* 2012; 1 (1): 101–117.
- Yin R. Case study research. Design and methods. Toinen painos. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

Ari-Matti Näätänen

Kelan ja kuntien asiantuntijoiden näkemykset Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan 2016–2018

Jo pitkään tutkijat ja asiantuntijat ovat olleet huolissaan asiakkaiden asemasta toimeentulotukijärjestelmässä. Työttömyyden pitkittyminen on usein johtanut siihen, ettei toimeentulotuki ole enää ollut alkuperäisen tarkoituksensa mukaista viimesijaista ja lyhytaikaista kriisitukea. Sen sijaan siitä on tullut monelle noin 400 000 vuotuiselle asiakkaalleen pysyväisluonteinen perusturvan paikkaaja. (Kangas ym. 2013, 55; Airio 2013; Korpela 2018). Epäsuotuisaa kehitystä on kuvattu vastentahtoiseksi toimeentulotukiriippuvuudeksi (Särkelä ja Eronen 2007).

Toimeentulotukijärjestelmä aiheuttaa asiakkaille epätoivottuja tilanteita, jotka johtuvat esimerkiksi työttömyyden pitkittymisestä ja perusturvaetuksien ostovoiman heikentymisestä 2000-luvulla. Eräs niistä koskee asiakkaiden ohjaamista viranomaiselta toiselle, jonka asiakkaat kokevat usein tarpeettomaksi juoksuttamiseksi luukulta toiselle eli kunnan lisäksi asiakas saattoi joutua asioimaan sosiaalitoimen lisäksi Kelassa ja TE-toimessa sekä mahdollisesti myös muiden viranomaisten kanssa perus- ja vähimmäisturva-asioissa. (Metteri 2012.) Asiakkaan kynnystä hakea toimeentulotukea nostavat myös useat muut tutkimuksissa havaitut seikat. Usein kirjallisuudessa mainitaan ongelmaksi esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyvät erilaiset käytännöt kuntien välillä ja sisällä (Karjalainen ym. 2013.) Lisäksi niin kansalaiset kuin Kelan toimihenkilöt ja kuntien sosiaalityöntekijät näkevät kunnallisen toimeentulotuen asiakkuuden häpeällisenä (Blomberg ym. 2016). Nämä syyt, mukaan lukien sosiaaliviranomaisten suorittama voimakas tarveharkinta (ml. tarkka tulojen ja menojen seuraaminen), johtavat usein toimeentulotuen alikäyttöön. Sillä tarkoitetaan, että asiakas ei hae tukea, vaikka olisi siihen oikeutettu. (Kuivalainen 2007 ja 2010.) Keskeisimpänä Kela-siirron perusteluna käytettiin hallinnon yksinkertaistamista, koska Kela-siirron realistista vaihtoehtoa, perusturvan tason merkittävää korotusta, ei koettu taloudellisesti mahdolliseksi toteuttaa (Moisio 2015).

Vuoden 2017 alussa toteutetulla toimeentulotukiuudistuksella tavoiteltiin hallituksen esitysten (HE 358/2014; HE 217/2016; myös Kela 2017) mukaan ennen kaikkea asiakkaiden aseman parantamista, jota uudistus edistää kolmella tavalla. Ensimmäiseksi Kela-siirron tavoitteena on edistää asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta. Tämä tarkoittaa, että samankaltaisessa tilanteessa olevat asiakkaat saisivat perustoimeentulotukipäätöksen-

sä yhdenvertaisten kriteerien mukaan. Tavoitteella pyrittiin lieventämään perustoimeentulotuen käytäntöjen alueellista vaihtelua. Toisena pyrittiin parantamaan toimeentulotuen saavutettavuutta. Tätä tavoiteltiin muun muassa verkkoasiointia kehittämällä. Sen avulla ajateltiin toimeentulotuen hakemiskynnyksen alentuvan. Kolmantena uudistuksen tavoitteena oli parantaa sosiaalipalveluja tarvitsevien toimeentulotuen asiakkaiden ohjaamista näiden palvelujen piiriin. Tämän ajateltiin toteutuvan siten, että kehitetään tiedonkulkua ja sen avulla tunnistetaan Kelan ja kuntien välille syntyneessä uudessa rajapinnassa asiakkaan palvelutarpeet. Palveluihin liittyvässä laissa ja sen perusteissa korostetaan sosiaalityön merkitystä: Kela-siirto ei saa johtaa sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden erkaantumiseen sosiaalityön palveluista.

Tämän artikkelin tarkoituksena on Kelan ja kuntien asiantuntija-arvioiden perusteella vastata tutkimuskysymykseen: miten Kelan ja kuntien asiantuntijat arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikuttaneen asiakkaiden asemaan? Tiedot kerättiin SOSTEn (Suomen sosiaali ja terveys ry:n) Sosiaalibarometri-tutkimuksissa vuosien 2016, 2017 ja 2018 alussa (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018). Näin ollen tarkastelen vastaajien arvioiden vaihtelua ja pysyvyyttä vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa, toimeenpanon aikana ja vuosi toimeenpanon jälkeen.

Artikkeli tarjoaa Kelan ja kuntien ammattilaisten näkökulman uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Viranomaisten asenteita toimeentulotukea saaviin on tutkittu runsaasti esimerkiksi köyhyys- ja ansaitsevuusnäkökulmista (esim. Kallio ja Kouvo 2015; Blomberg ym. 2016). Sen sijaan Kela-siirtoa ei ole aikaisemmin tutkittu kysymällä sosiaali- ja terveysjohtajilta, sosiaalityöntekijöiltä, Kelan esimiehiltä ja Kelan toimihenkilöiltä heidän arvioitaan kolmena mittaushetkenä ennen uudistusta ja sen jälkeen. Sosiaalibarometri-aineiston Kela-siirtoa koskevista kysymyksistä on tehty blogikirjoituksia ja policy brief -tekstejä, mutta ei toistaiseksi tieteelliset mitat täyttävää tutkimusta. Artikkelissa esitetyt tulokset osoittavat, että asiakkaita lähellä olevat Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät suhtautuvat uudistuksen etenemiseen kriittisemmin kuin asiakkaista kauempana olevat Kelan esimiehet ja että vastaajan taustaorganisaatio saattaa vaikuttaa huomattavasti arvioihin. Tuloksia voidaan hyödyntää konkreettisesti toimeentulotuen kehittämisessä. Esimerkiksi vastaajat arvioivat Kela-siirron mahdollistaneen toimeentulotuen kehittämisen yhdenvertaisempaan suuntaan, vaikka matka siihen on vasta alussa. Samaan aikaan sosiaalityöntekijät ovat huolissaan etenkin sellaisista heikompiosaisista, joiden olisi tarpeellista ohjautua Kelasta sosiaalihuollon piiriin. Vaikka hakemusteknisesti tiedonsiirto onkin parantunut alkuvuodesta 2017,

haasteita on edelleen tiedonsiirrossa kunnasta Kelaan ja Kelan kompetenssissa arvioida asiakkaan sosiaalipalveluiden tarvetta.

Perustoimeentulotukiudistus ja asiakkaiden asema

Yhden näkökulman Kela-siirron valmisteluun tarjoavat uudistukseen liittyvät hallituksen esitykset. Niissä (HE 358/2014; HE 217/2016) todetaan, että perustoimeentulotuki on teknisluonteinen etuus, minkä vuoksi uudistus ei vaikuttaisi asiakkaan asemaan, ainakaan kielteisesti. Etenkin hallituksen täydentävä esitys vuodelta 2016 on muodoltaan hyvin tekninen. Siinä esitetyt muutokset viittaavat viranomaisprosesseihin, Kelan ja kuntien toimivallan tarkentamiseen ja tietojärjestelmäsäädöksiin. Molemmat hallituksen esitykset korostavat, että uudistus ei vaikuta toimeentulotuen myöntämisperusteisiin tai tuen rakenteisiin. Ainoana riskinä asiakirjoissa mainitaan se, että asiakkaan tietojen siirtämiseen Kelasta kuntaan tarvitaan asiakkaan lupa, ja tämä voi viivästyttää päätöksentekoprosessia. Tämä riski kuitataan lisähuomion kiinnittämisellä asiakkaiden informointiin ja neuvomiseen. Hallituksen esityksissä ei tarkastella sitä todennäköisyyttä, että asiakkaan tarve asioida useammassa viranomaisessa toimeentulotukiasioissa ei vähenisikään uudistuksessa. Muita myöhemmin aktualisoituneita riskejä, esimerkiksi sosiaalihuollon osaamisvajetta Kelassa tai työvoiman riittämättömyyttä etuuskäsittelyssä, ei arvioida. Hallituksen esitysten perusteella voisi sanoa, että päätöksentekijöille annettiin Kela-siirron riskeistä kaunisteltu kuva.

Vuoden 2016 Sosiaalibarometri (Eronen ym. 2016) kertoi jo tulevista ongelmista. Vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa sosiaalityöntekijöistä vain 16 prosenttia arvioi pystyvänsä varautumaan siirron aiheuttamiin työjärjestelyjen muutoksiin omassa työssään. Sosiaalityöntekijöistä 70 prosenttia ei tiennyt, miten uudistukseen tulisi varautua. Vuoden 2016 Sosiaalibarometrin avovastauksissa Kelan ja kuntien vastaajat toivat esiin, että uudistuksen toimeenpano on monin osin kesken ja siksi käytännön asiat ovat hyvin epäselviä. Kelan ja kuntien vastaajat ennakoivat perustoimeentulotuen kriisiytymistä. (Eronen ym. 2016, 30–32.) Kela-siirron vaikutuksesta heikompiosaiseen väestöryhmään oli huolissaan 69 prosenttia sosiaali- ja terveysjohtajista ja 79 prosenttia sosiaalityöntekijöistä. Blomgrenin ym. (2016) mukaan asiakkaat olivat kuntien sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mukaan laajasti epätietoisia uudistuksen käytännön vaikutuksista vielä marraskuussa 2016. Ylikännö ja Nääänen (2016) kirjoittavat, että Kela-siirto on malliesimerkki tutkitun tiedon ja poliittisen päätöksenteon kohtaamattomuudesta. Näin eräs sosiaalityöntekijä kuvaa tulevaisuudennäkymää tammikuussa 2016 (Eronen ym. 2016):

”Lyön vaikka pääni pantiksi, että siirrosta nousee vielä kova ha-
loo. Asiakkailla on siirrosta kovat odotukset ja kun todellisuus
aikanaan selviää niin pilvilinnoista tullaan romahtaan alas ja
palautekanavat huutavat hoosiannaa.”

Vuoden 2017 alussa, eli uudistuksen voimaantulon jälkeen, Kelan perustoimeentulotuen käsittely ruuhkautui odotetusti. Ruuhkavaiheessa alkuvuonna 2017 keskimääräisen hakemuksen käsittelyaika venyi yli laki-
säateisen rajan (7 arkipäivää). Käsittelyruuhka ajoittui viikoille 5–16. Maa-
liskuussa 2017 vain 41 prosenttia perustoimeentulotuen hakemuksista rat-
kaistiin määräajassa (Kela 2018). Kevään 2017 päätösten myöhästymisestä
Kela maksoi 25–150 euron hyvityksen kaikkiaan noin 146 000 asiakkaal-
leen. Lisäksi kunnat maksoivat siirtymävaiheessa toimeentulotukena neljä
miljoonaa euroa, mitkä olisi kuulunut maksaa perustoimeentulotukena.
Lisäksi kunnille tuli ylimääräisiä kustannuksia toimeentulotukihakemus-
ten oikaisu- ja korjaustyöstä. (Kuntaliitto 2017a, b ja c.) Alkuruuha pur-
kautui huhtikuussa 2017, jolloin käsittelyajat lyhenivät lain edellyttämälle
tasolle. Tähän myötävaikutti henkilöstövajeen paikkaaminen, kun Kelaan
palkattiin noin 300 uutta etuuskäsittelijää (Kela 2017).

Kela-siirron onnistumiselle keskeisestä Kelan ja kuntien yhteistyöstä
ovat kirjoittaneet esimerkiksi Näätänen ja Ylikännö (2017). Kirjoittajien
mukaan Kelan ja kuntien tiedonsiirrosta oli teknisiä ongelmia, jotka estivät
perustoimeentulotuen hakemuksen liitteiden, kuten kuittien ja tositteiden,
siirtymisen automaattisesti Kelasta kuntiin. Tekniset ongelmat kuormitti-
vat työntekijöitä, kun ihmiset kääntyivät Kelan ja kuntien puoleen vähim-
mäistoimeentulonsa turvaamiseksi. Yhteistyötä ei edistänyt havaittavissa
oleva syytely Kelan ja kuntien työntekijöiden välillä ongelmien alkuperäs-
tä (tätä ilmiötä avataan tarkemmin johtopäätös-luvussa, s. 204). Toisessa
artikkelissa Ylikännö ja Näätänen (2016) kirjoittavat, että tekninen siirto
yllätti toimeenpanijansa. Kirjoittajien mukaan Kelassa ei huomioitu riittä-
västi sitä monimutkaisuutta, mikä syntyy, kun yksi keskeisimmistä sosiaa-
lihuollon taloudellisen tuen muodoista siirretään Kelaan. Perustoimeen-
tulotuki osoittautui paljon hankalammaksi etuudeksi kuin muut Kelan
etuudet. Kelan ja kuntien välistä vuoropuhelua vaikeuttivat muun muassa
ongelmat toimeentulotuen soveltamisohjeiden tulkinnassa. Uudistuksen
alkuvaiheessa selvisi nopeasti myös Kelan tarve lisätä sosiaalihuollon osaa-
mistaan asiakasohjauksen vahvistamiseksi, mikä tuotiin esiin Kelan sisäi-
sessä arvioinnissa (Kela 2017, 29.)

Laadun ja Heinosen (2017; myös Näätänen ym. 2017, 108–109) mu-
kaan toimeentulotuki uudistuksessa voittivat ne, jotka saavat muitakin
Kelan etuuksia ja tarvitsevat vain taloudellista tukea, ei siis esimerkiksi
sosiaalityön palveluja. Voittajia ovat myös nettiasioinnin osaavat henkilöt.

Myös ne henkilöt, jotka eivät kehdanneet hakea perustoimeentulotukea kunnan sosiaalitoimistosta, kuuluvat uudistuksen voittajiin. Häviäjiin sen sijaan kuuluvat ihmiset, joilla on elämänhallintaongelmia, jotka eivät hallitse sähköisiä asiointikanavia ja/tai jotka tarvitsevat sosiaalityötä tai edunvalvonnanomaista erityistukea. Näin ollen asiakkaiden kirjo on laaja kattaen muun muassa vanhukset, mielenterveysongelmaiset, luku- ja kirjoitustaidottomat sekä tulottomat.

Airio ja Laatu (2017) kirjoittavat asiakkaiden ensikokemuksista Kela-siirrosta. Kirjoituksen mukaan Kelasta saatu päätös vaikuttaa eniten asiakkaiden arvioon Kelan onnistumisesta uudistuksessa kuntaan verrattuna. Jos päätös oli ollut kielteinen, oli Kelan kritisointi todennäköisempää kuin jos se olisi ollut myönteinen. Kaikista kyselyyn vastanneista asiakkaista reilu kolmannes koki, että Kela oli hoitanut toimeentulotukitehtävät huominkin kuin kunnat. Lähes yhtä moni arvioi Kelan suoriutuneen kuntia paremmin.

Kelan ja kuntien asiantuntijat kirjallisuuden valossa

Aiemman tutkimuksen perusteella hallinnon viranomaisilla, kuten sosiaali- ja terveysjohtajilla, sosiaalityöntekijöillä, Kelan esimiehillä ja Kelan toimihenkilöillä voi olla näkemyseroja johtuen ammatin tuomasta näkökulmasta sosiaaliturvajärjestelmään. Eroavaisuuksia on löydetty esimerkiksi hallinnon ammattilaisten suhtautumisessa asiakkaisiin, ja nämä eriarvoisuuden syihin liittyvät asenteet saattavat vaikuttaa käytännön työhön (Blomberg ym. 2015).

Keiserin (2010) mukaan instituutioissa muodostettu käsitys sen taroituksesta voi tuottaa eroavaisuuksia viranomaisten asenteiden välillä. Se voi selittää instituutioiden välisten asenne-erojen lisäksi työntekijöiden ja esimiesten välisiä näkemyseroja. Tämän teorian mukaan esimiehet voivat haluta muodostaa käsityksen jaetuista arvoista, kun käytännön työntekijät, kuten Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät, eivät välttämättä näe tälle tarvetta. Sekä Kelassa että kunnissa Kela-siirron toteuttamisvaihe oli suuri ponnistus, jossa onnistumisen tärkeys tunnustettiin laajasti. Teoriassa olisi siis mahdollista, että tavoite onnistua uudistuksen läpiviennissä heijastelee eri tavoin esimies- ja työntekijäasemassa olevien vastauksissa siten, että ensiksi mainittujen vastaukset saattavat antaa uudistuksesta positiivisemmän kuvan.

Analyysin kannalta tärkeitä vastaajaryhmiä sekä niitä erottavia ja yhdistäviä tekijöitä on syytä syventää lisää. Teoriassa hallinnon viranhaltijat (myöh. byrokraatit) voidaan jakaa ammattimaisiin (*professional bureaucrats*) ja pääasiassa ei-ammattimaisiin (*non-professional bureaucrats*)

byrokraatteihin (ks. Kallio ja Kouvo 2015). Ammattimaisiksi byrokraateiksi voidaan määritellä sosiaalityöntekijät, joilla usein on yliopistokoulutus sekä käytännön työkokemusta sosiaalityöstä. Heidän koulutukseensa kuuluu ohjattujen työharjoittelujen lisäksi opintoja sosiaalisesta ja taloudellisesta stratifikaatiosta sekä niiden taustalla olevista tekijöistä. Ei-ammattimaisille byrokraateille ei ole niin korkeita koulutusvaatimuksia kuin ammattimaisille byrokraateille. Tämä johtuu siitä, että ei-ammattimaiset byrokraatit tekevät teknisiä päätöksiä, joiden luonteeseen ei usein kuulu yksilökohtainen harkinta tai asiakkaan kokonaistilanteeseen perehtyminen. Ei-ammattimainen byrokraatti määritellään myös niin, että sen päätöksenteon perusteet ovat helposti omaksuttavissa. Tähän kategoriaan voidaan luokitella Kelan toimihenkilöt. (Blomberg ym. 2017, 213–214.)

Edeltävän perusteella on syytä tarkastella lyhyesti vastaajaryhmiä koulutuksen ja työkokemuksen perusteella. Vuonna 2018 Sosiaalibarometriin vastanneista sosiaalityöntekijöistä 86 prosenttia ilmoitti suorittaneensa yliopistokoulutuksen ja yli 62 prosenttia kertoi työskennelleensä nykyisessä tehtävässään yli 5 vuotta. Kelan toimihenkilöistä 27 prosenttia ja Kelan esimiehistä 33 prosenttia ilmoitti toimineensa nykyisessä työssään yli 5 vuotta. Yliopistotutkinnon Kelan toimihenkilöistä ilmoitti suorittaneensa 7 prosenttia ja vastaava luku Kelan esimiehillä oli 47 prosenttia. Näkemyserot vastaajien välillä voivat siis johtua paitsi koulutustaustasta myös eroissa työkokemuksessa.

Aineisto ja menetelmät

Artikkelissa tarkastellaan sosiaali- ja terveysjohtajien, sosiaalityöntekijöiden, Kelan esimiesten ja Kelan toimihenkilöiden arvioita uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Asiakkaiden aseman näkökulmasta toimeentulotuki-uudistuksen tavoitteena on edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta, tuen saavutettavuutta (ml. yhden luokun periaate), ja sosiaalipalvelujen piiriin pääsyä. Kysyn tässä artikkelissa, miten Kelan ja kuntien ammattilaiset arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikuttaneen asiakkaiden asemaan. Uudistukseen liittyviin hallituksen esityksiin nojautuen asiakkaiden asema on jaettu kolmeen toisiaan täydentävään näkökulmaan. Nämä ovat asiakkaiden välinen yhdenvertaisuus, perustoimeentulotuen saavutettavuus ja sosiaalipalvelujen piiriin ohjautuminen.

Aineistot tutkimuskysymykseen vastaamiseksi kerättiin alkuvuodesta 2016, 2017 ja 2018. Näin ollen aineisto kattaa vastaajien näkemyksiä uudistuksen onnistumisesta vuosi ennen uudistusta, sen aikana ja vuosi sen toimeenpanon jälkeen. Sosiaalibarometrin kyselylomakkeet lähetettiin kaikille Manner-Suomen kuntien tai yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja

terveydenhuollosta vastaaville johtajille sekä sosiaalityöntekijöille. Lisäksi kyselyt lähetettiin Kelan johdolle sekä otokselle Kelan toimihenkilöistä. Jo-
kaisella vastaajaryhmällä oli oma kyselylomakkeensa.

Sosiaalibarometri-aineistossa sosiaali- ja terveysjohtajien ja sosiaalityöntekijöiden vastausten kattavuutta arvioidaan alueellisesti, väestöpohjan ja kunnan tai alueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan mukaan. Kelan esimiehille ja Kelan toimihenkilöille kattavuusarviointi on tehty tulosityksikön ja vakuutuspiirin näkökulmista. Lisäksi Kelan esimiesten vastausten kattavuutta on tarkasteltu työnimikkeen näkökulmasta. Vuonna 2017 lomaketta Kela-siirrosta ei lähetetty sosiaali- ja terveysjohtajille. Kelan toimihenkilöt eivät olleet kyselyssä mukana vuonna 2016. Näistä puutteista huolimatta aineisto antaa kattavan kuvan asiantuntijoiden näkemyksistä koskien Kela-siirtoa. Kattavuusarvioinnissa ei havaittu aineiston vinoutumista saatavilla olevien ja edellä esiteltyjen taustatekijöiden valossa. Aineistonkeruun toteutuksesta on pitkä kuvaus kunkin vuoden Sosiaalibarometrissa (Eronen ym. 2016; Näättä ym. 2017; Näättä ym. ja Londén 2018). Seuraavaksi kuvaan aineistonkeruun toteutusta lyhyesti.

Sosiaali- ja terveysjohtajien yhteystiedot poimittiin kaikkien Manner-Suomen kuntien, kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden verkkosivuilta joulukuussa vuosina 2016, 2017 ja 2018. Suurimmista kaupungeista ja kuntayhtymistä vastaajiksi poimittiin organisaatiorakenteen mukaan useampi vastaaja. Samoin useampi vastaaja alueelta tai kunnasta oli mukana, jos sosiaali- ja terveyspalvelut on eriytetty eri johtajille tai organisaatioille. Jos palvelut on järjestetty tilaaja–tuottaja-mallin mukaisesti, vastaaja edustaa tilaajaosapuolta. Vuonna 2016 sote-johtajien vastauksia saatiin 53 prosentista Suomen kuntia. Vuonna 2017 vastaava luku oli 64 prosenttia ja vuonna 2018 74 prosenttia. Sote-johtajille ei osoitettu kysymyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan vuonna 2017 lomakkeen pituusrajoituksen vuoksi.

Sosiaalityöntekijöiden kysely lähetettiin kuntien kirjaamoiden kautta vuosina 2016 ja 2017 ja Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentian välittämänä vuonna 2018. Näin ollen kunkin vuoden aineistot koostuvat sosiaalityöntekijöiden lisäksi myös sosiaaliohjaajien ja johtavien sosiaalityöntekijöiden vastauksista. Jokaisena vuonna sosiaalityöntekijöiltä saatiin vastauksia yli puolesta (51–56 %) Suomen kunnista. Sosiaalityöntekijöiden aineistossa vastausprosenttia ei pystytty arvioimaan, koska sosiaalityöntekijöiden kysely toimitettiin avoimena kyselylinkkinä.

Kelan esimiesten kysely lähetettiin Kelan asiakkuus-, etuus- ja kehittämispalvelujen tulosityksiköiden johtajille, yksikön päälliköille, keskuksen päälliköille ja ryhmäpäälliköille. Heistä käytetään raportissa nimitystä Kelan esimiehet. Heidän lisäksi otoskysely lähti 50 prosentille Kelan

toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä ja palveluasiantuntijoista, joista käytetään tässä artikkelissa termiä Kelan toimihenkilöt. Kaikki Kelan vastaajien yhteystiedot saatiin Kelasta. Kelan toimihenkilöt eivät olleet Sosiaalibarometrin vastaajaryhmä vielä vuonna 2016.

Kaikki kyselyt toteutettiin sähköisinä ja vastaajia muistutettiin kyselyyn vastaamisesta useita kertoja. Vastaamattomia sosiaali- ja terveysjohtajia sekä Kelan esimiehiä ja työntekijöitä muistutettiin sähköpostitse viikoittain ja sosiaalityöntekijöitä kerran aineistonkeruun kuluessa. Kela-siirron lisäksi Sosiaalibarometrissä pyydetään arvioita myös muista teemoista, kuten eriarvoisuudesta, sote-uudistuksesta ja työllisyydestä. Eri vastaajaryhmiltä kysyttiin vain heitä lähimmin koskevista teemoista, ja siksi TE-johtajat eivät vastanneet Kela-siirtoa koskeviin kysymyksiin.

Taulukko 1. Vastanneet ja vastausprosentit vastaajaryhmittäin 2016, 2017, 2018.

Vastaajaryhmä	2016		2017		2018	
	Vastanneet (n)	Vastausprosentti	Vastanneet (n)	Vastausprosentti	Vastanneet (n)	Vastausprosentti
Sosiaali- ja terveysjohtajat	109	36	145	49	154	52
Sosiaalityöntekijät	219	-	370	-	300	-
Kelan esimiehet	45	66	95	49	109	50
Kelan toimihenkilöt (otos)	-	-	321	57	421	63

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Ennen uudistusta vuonna 2016 ja uudistuksen aikana vuonna 2017 vastaajia pyydettiin arvioimaan Kela-siirron tulevia vaikutuksia. Vastausvaihtoehdot olivat 1) erittäin epätodennäköistä, 2) melko epätodennäköistä, 3) melko todennäköistä, 4) erittäin todennäköistä ja 5) en osaa sanoa. Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (on tapahtunut), mutta muutoin kysymyksen sisältö pidettiin samana. Vuonna 2018 vastausvaihtoehdot olivat 1) erittäin huonosti, 2) melko huonosti, 3) melko hyvin, 4) erittäin hyvin ja 5) en osaa sanoa. Kolmessa kysymyksessä aikamuotoa ei tarvinnut muuttaa, koska näissä kysymys esitettiin preesensissä. Seuraavaksi esittelen ne kysymykset, joilla tarkastelen Kela-siirron vaikutuksia asiakkaiden asemaan tässä artikkelissa.

Asiakkaiden aseman parantaminen asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden edistämisen kautta nousee esiin sekä hallituksen esityksessä (HE 58/2014, 14) että Kelan sisäisessä raportissa (2017b), jossa arvioitiin Kela-siirron onnistumista. Yhdenvertaisuudella viitataan perustuslain yh-

denvertaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa säännöksessä tarkemmin yksilöidyn tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Asiakirjoissa korostetaan myös heikoimmassa asemassa olevien aseman parantamista osana yhdenvertaisuustavoitetta. Näin ollen vastaajia pyydettiin arvioimaan seuraavia uudistuksen onnistumiseen yhdenvertaisuuden parantamisen tavoitteessa liittyviä väitteitä:

- Kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy (2016, 2017) / on lisääntynyt (2018).
- Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee (2016, 2017) / on heikentynyt (2018).

Saavutettavuuteen liittyvä kiinnostus on alikäytön vähentymisessä, tuen hakemiskynnyksen pienentymisessä ja yhden luukun periaatteen toteutumisessa (HE 358/2014, 21, 23). Vastaajia pyydettiin arvioimaan seuraavia väitteitä, jotka liittyivät uudistuksen onnistumiseen toimeentulotulotuen saavutettavuuden parantamisessa uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta:

- Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu (2016, 2017, 2018).
- Kynnys hakea toimeentulotukea pienenee (2016, 2017) /on pienentynyt (2018).
- Toimeentulotukiasiakkaiden tarve asioida luukulta toiselle vähentyy (2016, 2017) /on vähentynyt (2018).

Hallituksen esityksessä (HE 358/2014, 16) korostetaan, että asiakkaiden pääsy palveluihin on tärkeää uudistuksen tavoitteiden kannalta. Henkilökohtaisen palvelun (kuten edunvalvonta-avun) lisäksi pyydettiin arvioimaan sosiaalityön palveluihin pääsyä. Vastaajien kantaa asiaan mitattiin seuraavilla väitteillä:

- Henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat ohjataan aiempaa useammin hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelukanavan kautta (2016, 2017, 2018).
- Toimeentulotukiasiakkaat jäävät aiempaa useammin vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea (2016, 2017, 2018).

Aineistoa tarkastellaan vastaajaryhmittäin ristiintaulukoinnin avulla vuosina 2016, 2017 ja 2018. Empiirinen esitystapa on rajattu luottavuuden vuoksi *todennäköistä* (= erittäin ja melko todennäköistä, 2016 ja 2017) ja *samaa mieltä* (= melko ja täysin samaa mieltä, 2018) -vastausvaihtoehtoi-

hin. Päätuloksen raportoinnin sujuvoittamiseksi vastausvaihtoehdot on siis yhdistetty edellä kuvatulla tavalla.

Kuhunkin kysymykseen liittyvää lisäinformaatiota kerättiin avovastauksien avulla. Avovastaukset luokiteltiin teemoihin kysymyksen ”Perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyvät (2016) / siirtyvät (2017 ja 2018) Kelan hoidettavaksi 1.1.2017. Oliko päätös mielestänne oikea?” jatkokysymyksestä ”Miten perustelette edellä antamaanne näkemystä?” Luokittelu tehtiin tämän kysymyksen pohjalta, koska muut avokysymykset oli rajattu esimerkiksi Kelan ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Avovastauksia tähän kysymykseen saatiin 326 vuonna 2016, 474 vuonna 2017 ja 706 vuonna 2018. Yleisin näkökulma avovastauksissa liittyi asiakkaiden asemaan uudistuksessa. Näin ollen avovastaukset tarjoavat laajan aineiston vastaajien arvioista Kela-siirron vaikutuksesta asiakkaiden asemaan. Luokittelin avovastaukset esiintymisfrekvenssin mukaan sisällöllisesti, jotta tutkimus olisi toistettavissa myös avovastauksien osalta. Avovastauksia hyödynnettiin numeerisessa tarkastelussa tehtyjen havaintojen selittämisessä ja taustoittamisessa. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden teemasta (taulukko 3, s. 196) luokittelua ohjasivat kaksi näkökulmaa (eli kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy / on lisääntynyt- ja heikommassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee / on heikentynyt -kysymykset). Tulosten analyysissä painottuvat vuoden 2018 vastaukset, koska ne ovat usein merkityksellisimmät johtopäätösten kannalta. Lisätietoja kysymyksistä ja kyselyn rakenteesta (ml. vastausjakaumat kokonaisuudessaan) löytyy vuosien 2016, 2017 ja 2018 Sosiaalibarometreissä (Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018).

Tulokset

Vaikka perustoimeentulotuen Kela-siirtoon on liittynyt huomattavia ongelmia, kannatetaan Kela-siirtoa yhä laajasti Kelan ja kuntien asiantuntijoiden keskuudessa. Julkisuudessa keskustelluista (esim. Helsingin Sanomat 24.9.2018) uudistuksen ongelmista huolimatta sen kannatus on pysynyt suhteellisen vakaana. Kannatuksen vähentymisestä huolimatta kriittisimmän ryhmän, sosiaalityöntekijöiden, laaja enemmistö (60 %) kannatti uudistusta, kun asiaa kysyttiin vuoden 2018 Sosiaalibarometrissa (ks. taulukko 2, s. 196).

Taulukko 2. Kela-siirron kannatus 2016, 2017, 2018 (%).

	2016	2017	2018
Sote-johtajat	77	81	79
Sosiaalityöntekijät	73	70	60
Kelan esimiehet	100	99	92
Kelan toimihenkilöt	-	72	75

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Kaikkien vastaajaryhmien arvio Kela-siirron vaikutuksesta yhdenvertaisuuteen on negatiivisempi uudistuksen jälkeen vuonna 2018 kuin vuosina 2017 ja 2016 (taulukko 3). Tästä huolimatta 52 prosenttia sosiaalityöntekijöistä, 66 prosenttia sote-johtajista, 72 prosenttia Kelan toimihenkilöistä ja 93 prosenttia Kelan esimiehistä arvioi vuonna 2018, että Kela-siirto paransi kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta uudistusta edeltäneeseen aikaan verrattuna. Kuten Tulokset-luvun edetessä huomataan, Kelan esimiehet suhtautuvat asiakkaan aseman muutokseen positiivisemmin kuin muut asiantuntijaryhmät; niin myös yhdenvertaisuuden kohdalla (taulukko 3). Kelan johtajien näkemys yhdenvertaisuuden suotuisasta kehityksestä uudistuksessa ei juuri muutu, kun esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden arvioiden muutos kriittisempään suuntaan on vuodesta 2016 vuoteen 2018 ollut 25 prosenttiyksikköä.

Taulukko 3. Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden yhdenvertaisuuden kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muut 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Kansalaisten välinen yhdenvertaisuus lisääntyy / on lisääntynyt					
Sote-johtajat	76	-	66	-10	-
Sosiaalityöntekijät	77	65	52	-25	-13
Kelan esimiehet	98	95	93	-5	-2
Kelan toimihenkilöt	-	83	72	-	-11
Heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asema heikkenee / on heikentynyt					
Sote-johtajat	58	-	56	-2	-
Sosiaalityöntekijät	66	78	67	1	-11
Kelan esimiehet	9	9	18	9	9
Kelan toimihenkilöt	-	45	41	-	-4

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometrin avovastauksissa vastaajat kertovat arvionsa perustuvan siihen, että he ajattelevat yhden maksajatahon mallin joko yhdenmukaistaneen perustoimeentulotuen maksatusta tai että uudistus luo alustan perustoimeentulotuen käytäntöjen yhtenäistämiseksi tulevaisuudessa. Näin kaksi Kelan esimiestä tiivistä vuonna 2018 enemmistön kannan, jonka mukaan Kela-siirto paransi kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta:

”Asiakkaiden yhdenvertaisuus on parantunut koko maassa, Kelalla on pyrkimys selkeyteen ja avoimuuteen perustoimeentulotuen myöntämisperusteissa” (Kelan esimies)

”Alkuhankaluuksia perustoimeentulotuen toimeenpanossa on ollut. Tulevaisuudessa järjestelmä helpottaa monen asiakkaan asiointia, yhteistyön kehittäminen vaatii aikaa ja työtä molemmissa organisaatioissa. Etenkin yhteistyötä tarvitaan haastavien ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa.” (Kelan esimies)

Huolimatta vuoden 2018 optimistisesta päälinjasta, kuuluu avovastauksista soraääniäkin. Pieni osa sosiaalityöntekijöistä kertoo samankaltaisessa asemassa olevien asiakkaiden saavan erilaisia päätöksiä Kelasta. Asiaa kuvataan tyypillisesti näin:

”Esim. nuoren toimeentulotukihakemuksessa oli ongelmia. Soitin kelalle. Ensimmäinen työntekijä antoi ohjeet. Nuori korjasi hakemusta, tuli hylky. Soitin kelalle, eri työntekijä antoi erilaisen ohjeen. Nuori korjasi hakemusta, taas hylky, kolmas työntekijä neuvoi taas eri tavalla.” (Sosiaalityöntekijä)

Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta vastaajilta kysyttiin, paransiko Kela-siirto kaikkein heikoimmassa asemassa olevien toimeentulotuen asiakkaiden asemaa. Kuntien sosiaalityöntekijöiden ja sote-johtajien enemmistö arvioi vuosina 2016 ja 2017, että heikompiensaisten asema tulee heikentymään, ja nämä arviot pysyivät samansuuntaisina vuonna 2018. Niiden Kelan esimiehien, joiden mielestä heikompiensaisten asema heikentyi, osuus nousi yhdeksästä prosentista 18 prosenttiin 2016–2018. Kuitenkin lähes puolet (48 %) Kelan johtajista on eri mieltä väitteen kanssa. Vuonna 2017 Kelan toimihenkilöistä 45 prosenttia arvioi heikompiensaisten aseman heikentyneen, ja vuonna 2018 vastaava luku oli 41 prosenttia. Verrattuna muihin asiantuntijaryhmiin Kelan esimiehet katsovat muita useammin asiakkaiden yhdenvertaisuuden lisääntyneen Kela-siirron seurauksena (taulukko 3).

Vuoden 2018 avovastauksissa kuvataan sitä laajaa heikoimmassa asemassa olevien kirjoa, joka vastaajien mukaan on Kela-siirron jälkeen eniten heikommassa asemassa. Näitä ovat muun muassa vanhukset, sairaat, vammaiset, työttömät, asunnottomat, syrjäytyneet ja asiakkaat, joilla on ongelmia elämänhallinnan kanssa. Lisäksi vastaajat ovat huolissaan henkilöistä, jotka eivät kykene käyttämään sähköisiä välineitä (luku- ja kirjoitustaidottomat) tai jotka eivät ylipäänsä voi omistaa niitä (tulottomat) tai jotka eivät voi niitä käyttää muista syistä (esim. vanhukset). Lisäksi vastaajat ennakoivat negatiivisia vaikutuksia maahanmuuttajien asemaan, joille sosiaalitoimessa on mahdollisesti pystytty tarjoamaan yksilöllistä palvelua. Vuosien 2017 ja 2018 avovastaukset tähän kysymykseen olivat samansuuntaisia. Näin tyypillinen vastaaja kuvaa vuonna 2018 Kela-siirron vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin:

”Huono-osaiset. Syrjäytyneet henkilöt. Tulottomat henkilöt. Toimintakyvyn alentumasta kärsivät henkilöt. Henkilöt, jotka eivät osaa käyttää sähköisiä palveluita.” (Sosiaali- ja terveysjohtaja)

”Ilman tietokonetta olevat ihmiset ovat tässä asiassa tipahtaneet täysin kärryiltä.” (Sosiaalityöntekijä)

Toimeentulotuen saavutettavuuden parantumista arvioitiin kolmella väitteellä (taulukko 4, s. 199). Lähes jokaisessa näistä kysymyksistä vastaajien ennakkoarviot uudistuksen aiheuttamasta toimeentulotuen saavutettavuuden parantumisesta asiakkaalle olivat vuosina 2016 ja 2017 positiivisempia kuin vuosi uudistuksen voimaantulon jälkeen vuonna 2018. Sosiaalityöntekijöitä lukuun ottamatta kaikkien vastaajaryhmien enemmistö arvioi, että perustoimeentulotukea sai useampi siihen oikeutettu. Sosiaalityöntekijöistäkin eri mieltä väitteestä oli vain 19 prosenttia vuonna 2018. Väite ”Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu” suunniteltiin mittaamaan toimeentulotuen alikäyttöä, ja arvioiden perusteella sen voisi odottaa vähentyvän Kela-siirron vuoksi. Taulukosta 4 käy ilmi, että Kelan esimiehet arvioivat asiakkaiden tilanteen kehittyneen uudistuksessa positiivisemmin kuin muut asiantuntijaryhmät.

Ennen uudistuksen toimeenpanoa vuonna 2016 ja uudistuksen alkuvaiheessa alkuvuonna 2017 asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan, kuinka todennäköisenä pitää uudistuksen toteutumista annetussa kysymyksessä (tutuuri). Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, samansisällöisen kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (samaa mieltä), jolloin huomio on toteutuneissa vaikutuksissa. Aikamuodon muuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa vertailu asiantuntijoiden odotusten ja realisoituneiden kokemusten välillä.

Taulukko 4. Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden toimeentulotuen saavutettavuuden kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muutos 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Perustoimeentulotukea saa useampi siihen oikeutettu					
Sote-johtajat	80	-	53	-27	-
Sosiaalityöntekijät	78	68	46	-32	-22
Kelan esimiehet	98	99	95	-3	-4
Kelan toimihenkilöt	-	81	77	-	-4
Kynnys hakea toimeentulotukea pienenee / on pienentynyt					
Sote-johtajat	83	-	69	-14	-
Sosiaalityöntekijät	85	79	65	-20	-14
Kelan esimiehet	96	98	97	1	-1
Kelan toimihenkilöt	-	94	91	-	-3
Toimeentulotukiasiakkaiden tarve asioida luukulta toiselle vähentyy / on vähentynyt					
Sote-johtajat	61	-	35	-26	-
Sosiaalityöntekijät	63	43	28	-35	-15
Kelan esimiehet	96	88	70	-26	-18
Kelan toimihenkilöt	-	49	44	-	-5

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Sosiaali- ja terveysjohtajat kuvaavat uudistusta avovastauksissa vuonna 2018 perustoimeentulotuen saavutettavuuden kannalta. Usein vastaajat viittaavat siihen, että saavutettavuus paranee, kun perustoimeentulotuen hakemukset ottaa vastaan yksi taho ja hakemuksen lähettäminen tapahtuu sähköisesti. Vastaus kuvaa vastaajien enemmistön auki kirjoitettua arviota asiasta.

”Kela-siirron myötä alikäyttö väheni, kriteerit yhdenmukaistui-
vat ja asiakkaan sähköinen asiointi helpottui.” (Sosiaali- ja ter-
veysjohtaja)

Samalla tavoin suurin osa vastaajista katsoo toimeentulotuen hake-
miskynnyksen madaltuneen uudistuksessa. Niiden sosiaalityöntekijöiden
osuus, jotka arvioivat hakemiskynnyksen madaltuneen, laski 20 prosentti-
yksiköllä 65 prosenttiin vuonna 2018. Sote-johtajien vastaava osuus piene-
ni 14 prosenttiyksikköä, ja vuonna 2018 69 prosenttia katsoi kynnyksen
madaltuneen.

Avovastauksissa hakemiskynnyksen madaltumista perustellaan sähköisen asioinnin lisäksi sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyneen leimaantumisen vähentymisellä. On eri asia asioida henkilökohtaisesti sosiaalityötoimessa kuin verkon välityksellä Kelan toimipisteessä, joka voi sijaita toisessa kunnassa. Vuoden 2018 avovastauksissa asiaa perustellaan yleisesti seuraavin sanankääntein:

”Hyvää se, ettei kaikkien enää tarvitse lähteä ’sossun luukulle hattu kourassa’, kuten monet omat asiakkaani ovat sanoneet.”
(Sosiaalityöntekijä)

”Perustoimeentulo on paremmin kaikkien saatavilla, aiemmin kaikki tukeen oikeutetut eivät sitä hakenneet, koska kokivat sosiaalitoimistossa asioinnin nöyryyttäväksi.” (Sosiaalityöntekijä)

Kela-siirrolla tavoiteltiin myös sitä, että asiakkaiden ohjailu viranomaiselta toiselle vähenisi siitä, mitä se oli silloin, kun perustoimeentulotukea hoitivat kunnat. Kyselyyn vastanneiden kuntien edustajien mukaan näin ei olisi kuitenkaan välttämättä tapahtunut. Vuonna 2018 sosiaalityöntekijöistä 28 prosenttia ja sote-johtajista 35 prosenttia arvioi, että viranomaisten välillä tapahtuva ohjaaminen olisi vähentynyt. Eri mieltä väitteen kanssa oli suurin osa sosiaalityöntekijöistä (58 %) ja suurin osa sote-johtajista (39 %). Vuosien 2016 ja 2017 odotuksiin nähden kuntien vastaajien kanta on heikentynyt selvästi (26–35 prosenttiyksikköä). Myös Kelan vastaajien arviot luukulta toiselle juoksuttamisen vähenemisestä heikkenivät. Kelan esimiehistä 70 prosenttia arvioi vuonna 2018, että ohjaaminen viranomaiselta toiselle olisi vähentynyt. Tätä mieltä olevien Kelan esimiesten määrä on siis 26 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2016. Kelan toimihenkilöistä 44 prosenttia arvioi viranomaiselta toiselle tapahtuvan ohjaamisen vähentyneen vuonna 2018, kun vuotta aiemmin vastaava luku oli 49 prosenttia.

Vuoden 2018 avovastauksissa viranomaiselta toiselle ohjaamisen mahdollista kasvua selitetään Kelan ja kuntien yhteistyön haasteilla. Kelan toimihenkilöt ja sosiaalityöntekijät ovat laajalti yksimielisiä siitä, että Kelasta puuttuu sosiaalihuollon osaamista. Tämä lisää epäselvyyksiä yhteistyön rajapinnoilla, esimerkiksi palveluissa ja ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen käytänteissä. Näin vastaajat usein selittävät arvioitaan viranomaiselta toiselle tapahtuvan ohjaamisen mahdollisesta kasvusta.

”Yhden luukun periaate ei toteutunut, kun tuli uusi raja perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välille. Osalla asiakkaista sosiaalityön palvelut jääneet Kelan varaan, kun kunta ei enää huolehdi heistä samoin kuin ennen. Siirtoa ei olisi tullut

toteuttaa kerralla, vaan kunnittain/alueittain pilotoiden.” (Kelan esimies)

”Asiakkaiden luukulta toiselle juokseminen on kiihtynyt, sillä Kela ohjaa sosiaalitoimistoon ja sosiaalitoimisto Kelaan. Mielestäni vastuu hukkuu tähän välille, kun on mahdollista sanoa, että ’mene Kelaan’ tai ’jos ei miellytä, niin sosiaalityö auttaa’ ja sitten on hankalia tilanteita, kun ei olekaan perusteita auttaa.” (Sosiaali- ja terveysjohtaja)

”Ns. yhden luukun periaate ei ole toteutunut. Asiakas joutuu edelleen asioimaan sosiaaliasemalla täydentävän ja ennalta ehkäisevän toimeentulotuen hakemiseksi. Kunnassa on enemmän tietoa asiakkaan kokonaistilanteesta.” (Kelan toimihenkilö)

Kolmantena kokonaisuutena tarkastelen vastaajien arvioita uudistuksen vaikutuksesta sosiaalipalveluiden saavutettavuuteen (taulukko 5, s. 202). Vuosina ennen Kela-siirtoa (2016 ja 2017) sote-johtajat, sosiaalityöntekijät ja Kelan toimihenkilöt olivat yleisesti sillä kannalla, että verkopalveluun ohjataan aiempaa useammin ihmisiä, joilla olisi tarve henkilökohtaiselle asiointille. Huolimatta siitä, että kielteiset näkemykset ovat jossain määrin lieventyneet, ajattelee näiden vastaajaryhmien enemmistö edelleen vuonna 2018 samalla tavoin. Kelan esimiehet ovat tästä asiasta eri mieltä, ja heistä vain vajaa kolmannes (29 %) on sitä mieltä, että henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevia ihmisiä ohjataan sähköiseen asiointiin. Myös taulukosta 5 ilmenee, että Kelan esimiehet arvioivat asiakkaiden tilanteen kehittyneen suotuisammin kuin muut asiantuntijaryhmät.

Ennen uudistuksen toimeenpanoa vuonna 2016 ja uudistuksen alkuvaiheessa alkuvuonna 2017 asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan, kuinka todennäköisenä he pitävät uudistuksen toteutumista annetussa kysymyksessä (tutuuri). Kun uudistuksesta oli kulunut vuosi vuonna 2018, samansisältöisen kysymyksen aikamuoto vaihdettiin perfektiin (samaa mieltä), jolloin huomio on toteutuneissa vaikutuksissa. Aikamuodon muuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa asiantuntijoiden odotusten ja realisoituneiden kokemusten vertailu.

Taulukko 5. Vastaajien näkemyksiä Kela-siirron vaikutuksesta palveluja tarvitsevien ihmisten aseman kehitykseen 2016–2018.

	Toden- näköistä 2016	Toden- näköistä 2017	Samaa mieltä 2018	Muutos 2016– 2018	Muutos 2017– 2018
	%	%	%	%-yks.	%-yks.
Henkilökohtaisen palvelun tarpeessa olevat ohjataan aiempaa useammin hakemaan etuutta omatoimisesti verkkopalvelukanavan kautta					
Sote-johtajat	77	-	56	-21	-
Sosiaalityöntekijät	80	85	70	-10	-15
Kelan esimiehet	47	43	29	-18	-14
Kelan toimihenkilöt	-	74	58	-	-16
Toimeentulotukiasiakkaat jäävät aiempaa useammin vaille mahdollisesti tarvitsemaansa sosiaalityön tukea					
Sote-johtajat	70	-	66	-4	-
Sosiaalityöntekijät	73	82	77	4	-5
Kelan esimiehet	13	24	29	16	5
Kelan toimihenkilöt	-	61	61	-	0

Lähteet: Eronen ym. 2016; Näätänen ym. 2017; Näätänen ja Londén 2018.

Vastaajat arvioivat Kela-siirtoon mahdollisesti liittyvää henkilökohtaisen palvelun vähentymistä usein peilaten Kela-siirtoa edeltäneeseen tilanteeseen, jolloin perustoimeentulotuen maksatus ja henkilökohtainen palvelu olivat kuntien vastuulla. Vaikka ohjautuminen palveluiden piiriin ei silloinkaan ollut moitteetonta, korostuu vastauksissa verkkopalvelun kasvanut rooli mahdollisena palveluista etäännyttäjänä. Lisäksi Kelassa on kokemusta siitä, että ohjaaminen nykyisellään on liian työlästä ja on tärkeämpää tehdä päätökset mahdollisimman nopeasti. Vastaajat kuvaavat Kela-siirron vaikutuksia henkilökohtaiseen palveluun tyypillisesti seuraavasti:

”Kunnassa oli tiivistä yhteistyötä asiakkaan sosiaalityöntekijän/ohjaajan kanssa. Kelasta (sosiaalityöntekijöiden) yhteydenottoaminen on edelleen ’työlästä’ ja moni varmasti jättää sen tekemättä, koska ei jaksaa soittaa vaan haluaa tehdä vain paljon päätöksiä nopeasti.” (Kelan toimihenkilö)

”Verkon kautta on helppo tehdä ilmoituksia ja välittää tietoa. Välillä on vaikeaa arvioida, millaisista asioista kuntaan pitää ilmoittaa ja missä tilanteessa asiakkaaseen tulee olla ensin yhteydessä.” (Kelan toimihenkilö)

Vastaajia pyydettiin arvioimaan, jäävätkö asiakkaat aiempaa useammin vaille sosiaalityön tukea. Sote-johtajien, sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden odotukset tämän suhteen olivat vuosina 2016 ja 2017 samalla tasolla kuin heidän toteutunutta kehitystä koskevat käsityksensä vuonna 2018. Vuonna 2018 kaksi kolmesta sote-johtajasta katsoi, että asiakkaat jäävät aiempaa useammin vaille sosiaalityön tukea. Vuonna 2018 sosiaalityöntekijöillä vastaava luku oli 77 prosenttia ja Kelan toimihenkilöillä 61 prosenttia. Tämänkin asian Kelan esimiehet näkevät valoisammin. Kuitenkin niiden Kelan esimiesten osuus, jotka arvioivat asiakkaiden jäävän ilman sosiaalityön tukea, nousi 13 prosentista 29 prosenttiin 2016–2018, eli 16 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2018 Sosiaalibarometrin avovastauksissa useat vastaajat katsovat sosiaalityön erkaantumisen johtuvan henkilökohtaisen kontaktin häviämisestä kunnan sosiaalitoimeen. Avovastausten mukaan ongelma painottuu Kelan ja kuntien välisten ohjeiden tulkintaan ja soveltamiseen, ei niinkään ohjeiden laatuun tai määrään. Lisäksi asiakkaan luvan kysyminen sosiaalityön piiriin ohjaamiseen koetaan ongelmalliseksi. Kelan toimihenkilöt kuvaavat ongelmia usein esimerkiksi seuraavasti:

”Lähinnä palveluasiantuntijoille voisi järjestää sosiaalityön tarpeen kartoituksesta koulutusta. Asiakaspalvelussa vaaditaan tilannetajua ja rohkeutta puuttua asiaan ja laittaa asiakkaan sosiaalityön tarpeesta ilmoitusta jo pienelläkin kynnyksellä eteenpäin.” (Kelan toimihenkilö)

”Yhteys asiakkaalta Kelaan ja asian siirtyminen sosiaalitoimeen tulisi olla helpompaa. Huoli-ilmoitusten tekeminen ilman asiakkaan suostumusta on haasteellista ja mielestäni alikäytetty ominaisuus. Tietenkin mieluummin käytettäisiin ilmoittamista asiakkaan suostumuksella, mutta tämäkin ominaisuus on mielestäni alikäytetty.” (Kelan toimihenkilö)

Aliohjaamisen (asiakasta ei ohjata palvelun piiriin) lisäksi ongelmana voi olla myös yliohtaminen, eli ihmisiä ohjataan sosiaalityön piiriin ilman varsinaista sosiaalityön tarvetta. Näin vastaajat kuvaavat mahdollista sosiaalityön piiriin tapahtuvaa yliohtamista:

”Nyt lähetetään kunnan sosiaalitoimeen kategorisesti tietyt ryhmät esim. 4 kk toimeentulotukea saaneet nuoret. Näissä voi kuitenkin olla esim. osa-aikatyössä tai työkokeilussa olevia, joilla ei tosiasiallisesti ole sosiaalityön tarvetta.” (Sosiaalityöntekijä)

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän artikkelin empiirisessä osassa tarkasteltiin sosiaali- ja terveysjohdattajien, sosiaalityöntekijöiden, Kelan esimiesten ja Kelan toimihenkilöiden arvioita perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutuksista asiakkaiden asemaan. Artikkelin aineistona käytettiin SOSTEn vuosina 2016, 2017 ja 2018 keräämiä Sosiaalibarometri-aineistoja (Eronen ym. 2016; Näättänen ym. 2017; Näättänen ja Londén 2018). Ne mahdollistavat tutkimuskysymyksen tarkastelun vuosi ennen uudistuksen toimeenpanoa, toimeenpanon alkuvaiheessa ja vuosi toimeenpanon jälkeen. Tarkastelua taustoitettiin kuvaamalla perustoimeentulotuen haasteita ennen Kela-siirtoa aiempien tutkimusten, selvitysten ja asiakirjojen avulla. Asiakkaiden aseman määrittelyssä ja operationalisoinnissa hyödynnettiin uudistuksen tavoitteita ja toimeenpanoa käsitteleviä hallituksen esityksiä. Tässä tutkimuksessa asiakkaiden asema rajattiin asiakkaiden välistä yhdenvertaisuutta, etuuskien saavutettavuutta ja sosiaalipalveluiden piiriin ohjautumista käsitteleviin eri vuosien Sosiaalibarometrien kysymyksiin. Sosiaalibarometrien avovastauksia hyödynnettiin numeeristen havaintojen taustoittamiseksi.

Vastaajien mukaan Kela-siirron vaikutukset asiakkaiden asemaan ovat monitahoinen ilmiö. Asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden ajatellaan parantuneen tai ainakin sen uskotaan kehittyvän parempaan suuntaan lähitulevaisuudessa ennen kaikkea perustoimeentulotuen ratkaisuprosessien yhdenmukaistumisen kautta. Kela-siirrossa toteutettu sähköinen perustoimeentulotuen hakeminen yhdestä paikasta lisäsi arvioiden mukaan perustoimeentulotuen päätösten tasalaatuisuutta, tai ainakin niin uskotaan tapahtuvan lähitulevaisuudessa. Kela-siirrossa on vielä tehtävä runsaasti hienosäätöä ja asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen on vielä matkaa. Hämmennystä sosiaalitoimessa on aiheuttanut esimerkiksi se, että samankaltaisessa asemassa olevat ihmiset (esim. kämppäkaverit) ovat voineet saada erilaisen päätöksen Kelasta.

Kela-siirrolla tavoiteltiin myös alikäytön vähentymistä, koska tuen hakeminen on mahdollista myös internetissä. Yleisesti voidaan todeta, että uudistus on asiantuntijoiden mukaan vähentänyt perustoimeentulotuen alikäyttöä ja laskenut kynnystä hakea toimeentulotukea. Tämän tavoitteen suhteen uudistusta voi pitää onnistuneena Kelan ja kuntien ammattilaisten mukaan. Kuitenkin on huomattava, että kaikkien asiantuntijaryhmien arviot tässä asiassa ovat heikentyneet vuodesta 2016 vuoteen 2018. Ilmiötä voi selittää avovastausten avulla. Niiden perusteella uudistuksesta hyötyivät ne henkilöt, joilla on valmiudet sähköiseen asiointiin tai jotka eivät koetun leimaantumisriskin vuoksi ole hakeneet toimeentulotukea sosiaalitoimesta.

Sähköisellä asioinnilla on kuitenkin varjopuolensa ja asiantuntijat ovat huolissaan etenkin heikompiosaisten tilanteesta Kela-siirron jälkeen. Heikompiosaisten tilannetta heikentää henkilökohtaisen asioinnin vähentyminen sosiaalitoimistossa, mikä vaikeuttaa ongelmiin puuttumista ajoissa. Tulosten mukaan sosiaalityöhön ohjaaminen ei vielä toimi riittävällä tasolla, ja etenkin sosiaalityöntekijät raportoivat ali- ja yliohjaamisesta. Aliohjaamisella vastaajat viittaavat sellaiseen tilanteeseen, että Kela ei tunnista asiakkaan sosiaalityön tarvetta ja jättää siksi ohjaamisen tekemättä. Yliohjaaminen taas tarkoittaa, että Kela ohjaa sosiaalityön piiriin ilman riittävää syytä. Tällöin ohjaaminen tapahtuu ”varmuuden vuoksi” tai se voi tapahtua kategorisesti tietyn ryhmän kohdalla (esim. kaikki 4 kuukautta työttömänä olleet nuoret).

Etenkin sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden vuoden 2018 vastauksissa arvioita viranomaiselta toiselle ohjaamisesta ja ali- sekä yliohjaamisesta selittää Kelan puutteellinen ymmärrys sosiaalihuollosta ja sen käytänteistä. Kelan toimihenkilöt toivovat lisää tietoa asiakasprosessin kulusta kunnassa. Kelan toimihenkilöitä vaivaa se, että sosiaalityön palvelutarpeesta ilmoittamisen jälkeen Kelaan ei saada tietoa asiakkaille mahdollisesti tehdyistä toimenpiteistä kunnassa. Tähän Kelan toimihenkilöt esittävät ratkaisuna katseluoikeutta kunnan järjestelmään tai edes jonkinlaista palautejärjestelmää.

Uudistuksella tavoiteltiin myös yhden luukun periaatteen (Kela 2017, 3) vahvistumista. Vastaajien mukaan Kela-siirto ei välttämättä vähentänyt asiakkaiden ohjaamista viranomaiselta toiselle, etenkin jos asiakkaalla on tarve ehkäisevään tai täydentävään toimeentulotukeen tai jos hänellä on tarve useampien viranomaisten tarjoamille palveluille. Uudistus teki uuden rajapinnan kuntien ja Kelan väliin ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen jäädessä kuntaan sosiaalipalveluiden ohella, ja tämä järjestely ei vielä toimi aukottomasti. Vastaajien mukaan ongelmia tuottaa asiakkaan suostumuksen saaminen asian siirtämiseksi Kelasta kuntaan¹. Vastaajat arvioivat, että huolimatta tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuudesta, sen käyttöön on Kelan toimihenkilöillä korkea kynnyks. Etenkin sosiaalityöntekijöiden avovastausten mukaan yksi syy tähän on sosiaalihuollon tuntemuksen tai osaamisen puutteet Kelassa.

Luvussa Kelan ja kuntien asiantuntijat kirjallisuuden valossa (s. 190) käsiteltiin vastaajaryhmiä, niiden taustoja ja eroavaisuuksia. Edellä kuvattujen tulosten näkökulmasta on syytä kommentoida lyhyesti hallinnon byrokraattien asenteista käytävää akateemista keskustelua. Institutionaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna näyttää siltä, että Kelan esimiesten vas-

1 Asiakkaan lupaa ei tarvita lakisääteisissä palvelutarveilmoituksissa, jotka liittyvät toimeentulotuen saannin pitkittymiseen tai lastensuojelulain tai sosiaalihuoltolain mukaisiin ilmoituksiin.

taukset itse asiassa heijastelevat Kelan tavoitteita onnistua uudistuksessa, eivät todellista tilannetta kentällä. Tämä voi johtua velvollisuudentunnosta, joka liittyy haluun heijastella vastauksissa instituutiossa jaettuja arvoja, tässä tapauksessa halua onnistua perustoimeentulotuki uudistuksessa. Tämä voi teoriassa tapahtua joko tietoisesti tai tiedostamatta.

Lisäksi sosiaalityöntekijöiden koulutustausta ja työkokemus asiakas-rajapinnassa saattavat auttaa ymmärtämään etenkin heikompiensaisten asiakkaiden asemaa, mitkä mahdollistavat uudistuksen tarkemman erittelyn ja uudistuksen kriittisen tarkastelun. Tässä kohtaa on huomattava, että sosiaali- ja terveysjohtajien arviot olivat usein hieman kriittisempiä kuin Kelan esimiesten ja toimihenkilöiden, mutta kuitenkin selkeästi vähemmän kriittisiä kuin sosiaalityöntekijöiden vastaukset. Sosiaali- ja terveysjohtajat eivät kuitenkaan säännönmukaisesti työskentele asiakas-rajapinnassa, mikä voi selittää heidän sosiaalityöntekijöitä positiivisimpia arvioitaan.

Mielenkiintoista on, että kirjallisuudessa ei-ammattimaisiksi byrokraateiksi (Blomberg ym. 2017, 213–214) määriteltujen Kelan toimihenkilöiden arviot ovat usein samansuuntaisia (vaikkakaan eivät niin kriittisiä) sosiaalityöntekijöiden näkemysten kanssa, vaikka heillä on usein vähemmän työkokemusta ja matalampi koulutustaso. Kelan toimihenkilöiden näkemyksiin voi koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi vaikuttaa se, että sähköisen asioinnin vuoksi fyysinen etäisyys asiakkaisiin on sosiaalityöntekijöitä pidempi. Voi olla, että kokemuksen kautta saatu tieto uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan välittyy paremmin kasvotusten kuin sähköisen järjestelmän kautta.

Selvää on, että matka kohti kokonaisvaltaisesti parempaa viimesijaista toimeentuloturvajärjestelmää on vasta alkanut. Toimeentulotuen kehittämisen tulevissa vaiheissa on syytä huomioida, että Kelan esimiehet näkevät asiakkaiden aseman kehittymisen poikkeuksetta positiivisemmassa valossa kuin kuntien sosiaali- ja terveysjohtajat, sosiaalityöntekijät ja Kelan toimihenkilöt. Realisoitunut rakenteellinen tiedonkulkuongelma, jossa Kelan esimiehet elävät eri todellisuudessa kuin omat alaisensa, saattaa selittää osittain alkuvaiheen vaikeuksia ja se voi heijastua viimesijaisen toimeentuloturvajärjestelmän kehittämiseen tulevaisuudessa. Näkemyserot ovat niin säännönmukaisia, että niiden kuittaaminen väitetyllä esimiesten pitkäjänteisemmällä perspektiivillä ei välttämättä vastaa kysymykseen riittävän tyhjentävästi. Kriittinen kysymys johtamistavasta ja työkulttuurista on ilmeinen, jos tieto haasteista ei kulje tai se ei vaikuta johtopäätöksiin uudistuksen vaikutuksista. Asiakkaiden aseman parantamisen kannalta merkityksellistä on, että pitkäjänteinen kehitystyö perustuisi jaettuun tie-

toon sosiaalista hyvinvointia vaarantavien rakenteellisten ja yksilöllisten ongelmien luonteesta.

Lähteet

Airio I. Toimeentuloturva osana sosiaaliturvaa. Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013: 8–26.

Airio I, Laatu M. [Asiakkaiden ensikokemuksia perustoimeentulotuen Kela-siirrosta](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 22.6.2017. Viitattu 20.8.2018.

Blomberg H, Kallio J, Kangas O, Kroll C, Niemelä M. Social assistance deservingness and policy measures. Attitudes of Finnish politicians, administrators and citizens. Julkaisussa: van Oorschot W, Roosma F, Meuleman B, Reeskens T, toim. The social legitimacy of targeted welfare. Attitudes to welfare deservingness. Lontoo: Elgar, 2017: 209–224.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C, Niemelä M. What explains frontline workers' views on poverty? A comparison of three types of welfare sector institutions. *International Journal of Social Welfare* 2015; 24 (4): 324–334.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 2016; 81 (3): 301–312.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen M, Kivipelto M. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 33, 2016.

Eronen A, Lehtinen T, Londén P, Perälähti A. Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE, 2016.

Hallituksen esitykset:

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Helsingin Sanomat 24.9.2018. Köyhien lasten hätä alkoi näkyä, kun toimeentulotuki siirtyi Kelan hoitoon. Kotimaa.

Kallio J, Kouvo A. 'Street-level bureaucrats' and the general public's deservingness perceptions of social assistance recipients in Finland. *Social Policy and Administration* 2015; 49 (3): 316–334.

Kangas O, Niemelä M, Varjonen S. Toimeentulotuki ja kohtuullisen toimeentulon normatiivinen määrittelyminen. Julkaisussa: Kangas O, Niemelä M, Raijas A, toim. Takaisin perustesiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta. Helsinki: Kela, Teemakirja 12, 2013: 42–61.

Karjalainen J, Kuivalainen S, Hannikainen-Ingman K, Munkkila S. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina. Toimeentulotuki ja kannustimet. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta

ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 189–214.

Keiser L.R. Understanding street-level bureaucrats' decision making. Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review* 2010; 70 (2): 247–257.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti 8.6.2017. Viitattu 16.1.2018.

Kela. [Käsittelyaikatakuun toteutuminen ja hakemusten keskimääräinen käsittelyaika](#). Helsinki: Kela, 2018. Viitattu 17.8.2018.

Korpela T. [Sosiaaliturvan kuumat perunat. Perustoimeentulotukea ja siihen liittyviä tietoja vuoden verran Kelasta](#). Helsinki: Kela, 2018. Viitattu 31.1.2018.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 2007; 72 (1): 49–56.

Kuivalainen S. Köyhä, köyhempi, köyhä? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Julkaisussa: Ervasti H, Kuivalainen S, Nyqvist L, toim. Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Turku: TCWR, 2010.

Kuntaliitto. [Kunnille syntynyt perustoimeentulotuen Kela-siirron alkuvaiheessa vajaat 4 miljoonaa euroa lisäkustannuksia](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017a. Viitattu 16.1.2018.

Kuntaliitto. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron siirtymäaika on päättynyt](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017b. Viitattu 16.1.2018.

Kuntaliitto. [Hallituksen vuosikertomus 2016 teemana perustoimeentulotuen Kela-siirto. Kuntaliiton lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle](#). Helsinki: Kuntaliitto, 2017c. Viitattu 16.1.2018.

Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 20.8.2018.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, Acta universitatis Tampensis 1778, 2012.

Moisio P. [Korvautuuko perusturva toimeentulotuella Kela-siirron myötä?](#) Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimusblogi 11.9.2015. Viitattu 23.7.2018.

Näätänen A-M, Ylikännö M. [Kaikkia toimeentulotuen haasteita ei ole ratkaistu](#). Helsinki: Kela, 2017. Viitattu 13.5.2020.

Näätänen A-M, Londén P. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE, 2018.

Näätänen A-M, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE, 2017.

Särkelä R, Eronen A. Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2007.

Ylikännö M, Näätänen A-M. [Toimeentulotuen Kela-siirto esimerkki tiedon ja poliittisen valmistelun kohtaamattomuudesta](#). Turku: TITA, 2016. Viitattu 13.5.2020.

Toimeentulotukityö Kelassa ja kunnissa

Sanna Blomgren¹, Paula Saikkonen², Hanna-Mari Heinonen
ja Markku Laatu

Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa?

Kelan ja kuntien yhteinen vastuu

Toimeentulotukea haetaan vaihtelevissa, toisinaan hankalissa elämäntilanteissa. Ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan moni haki toimeentulotukea vain taloudellisten resurssien riittämättömyyden vuoksi, mutta toimeentulotuki oli monelle sosiaalihuollon asiakkaalle myös enemmän kuin syyperustaisen sosiaaliturvan puutteita paikkaava etuuden kaltainen tuki (Saikku ja Kuivalainen 2013; Blomgren ym. 2016a). Näiden ihmisten selviytymiselle oli tärkeää, että heidän toimeentulotukiasiansa hoidettiin tiiviissä yhteistyössä sosiaalityön kanssa. Yhteys sosiaalihuollon ja toimeentulotuen välillä säilyi perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan: lainsäädännössä toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuoltoa ja siten yhteydessä sosiaalityöhön (L 1412/1997; StVM 54/2014 vp). Sidos sai alkunsa asiakaslähtöistä lähestymistapaa painottaneessa vuoden 1984 sosiaalihuoltolaissa, jonka tavoitteena oli turvata yksilölähtöinen ja tarpeenmukainen tuki ilman asiakkaan leimaamista ja edistää asiakkaan omatoimisuutta (vrt. aikaisempi köyhäinhoito tai huoltoapu). Osana sosiaalihuoltolakia toimeentulotuesta säädettiin 1.3.1998 saakka, jolloin toimeentulotukilaki tuli voimaan. Nykyisin toimeentulotuen tehtävänä on edistää tuen saajien itsenäistä selviytymistä (L 1412/1997). Siten Pohjoismaissa tyypillisesti esiintynyt sidos taloudellisen tuen ja palvelun välillä voidaan ainakin lainsäädännössä vielä havaita (Kuivalainen ja Nelson 2012, 71).

Toimeentulotuen saajien huono-osaisuus on paitsi mitattavissa olevaa tuloköyhyyttä usein myös koettua huono-osaisuutta sekä psyykkisten, fyysisten ja sosiaalisten vaikeuksien kasautumista (Hannikainen-Ingman ym. 2013). Erityisesti pitkäaikainen, 10 kuukautta tai sitä pidempi, toimeentulotuen saanti voi liittyä vaikeuksien kasautumiseen ja heijastua huono-osaisuuden kokemuksena, jolloin tarvitaan pelkkää taloudellista tukea laajempaa, viimesijaista turvaa (Surakka ym. 2017). Viimesijaisen turvan saajien yhteiskunnallinen asema on usein heikko, mikä tekee heistä uudistuksissa helposti haavoittuvan ryhmän (Pylkkänen 2014, 32).

1 Vastaava kirjoittaja.

2 Vastaava kirjoittaja, jonka kohdalla tutkimus on osa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta ”Eriarvoisuus niukkuuden aikana” (pääötösnunero: 293103).

Toimeentulotuen käytön laajuuteen vaikuttavat ennen kaikkea ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien taso ja asumisen kustannukset sekä tuet (Surakka ym. 2017; Perusturvan riittävyys III arviointiryhmä 2019). Kela hallinnoi ensisijaisia perusturvaetuuksia ja asumistukea, minkä vuoksi perustoimeentulotuen hakemisen sieltä arveltiin olevan vähemmän leimaavaa kuin hakemisen kunnan sosiaalihuollosta (HE 358/2014, 14). Sosiaalityötä tai muita sosiaalipalveluita tarvitsevat toimeentulotuen saajat asioivat kuitenkin edelleen vähintään kahden eri organisaation eli Kelan ja kunnan kanssa. Tässä artikkelissa kiinnostuksemme kohdistuu ensisijaisesti tähän Kelan ja kuntien yhteiseen vastuuseen toimeentulotuen saajista toimeentulotukiuudistuksen jälkeen (2017–2018) ja kysymme: miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa Kelan ja kuntien yhteistyössä? Kelan ja kuntien yhteistyöllä tarkoitamme näiden viranomaisen lainsäädäntöön pohjautuvaa yhteistä vastuuta niistä toimeentulotuen hakijoista, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon palveluita. Tätä vastuuta määrittelevät erityisesti toimeentulotukilaki ja sosiaalihuoltolaki.

Yksi peruste toimeentulotukiuudistukselle oli kansalaisten yhdenvertaisuuden lisääminen (HE 358/2014, 15–16, 21). Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuuden kuvattiin vahvistuvan, kun perustoimeentulotuen käytännöistä vastaisi yksi valtakunnallinen toimija ja ohjeistus olisi kaikkialla ja kaikille sama. Toisin sanoen uudistuksella haluttiin vahvistaa eri kunnissa asuvien toimeentulotuen hakijoiden muodollista yhdenvertaisuutta. Tämän muodollisen yhdenvertaisuuden ohella tarkastelemme myös sisällöllistä eli tosiasiallista yhdenvertaisuutta siltä osin kuin se on Kelan ja kunnan työntekijöiden näkemysten pohjalta mahdollista. Oletamme, että sosiaalihuollon palveluilla voidaan parantaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta silloin, kun toimeentulotuen saannissa on kyse muustakin kuin riittämättömästä perusturvasta. (Ks. Perusturvan riittävyys III arviointiryhmä 2019.)

Viimesijaisen turvan saajien tarpeet ovat moninaisia (Thompson ja Wildavsky 1986). Esimerkiksi mielenterveyskuntoutujan tarvitsema tuki arkiaskareista selviytymiseen on varsin erilainen kuin ikäihmisen tarvitsema tuki sähköisen toimeentulotukihakemuslomakkeen täyttämiseen. Palvelutarpeeseen vaikuttavat myös sosiaaliset verkostot ja muu saatavilla oleva apu (esim. läheiset, kolmannen sektorin järjestöt, vertaistuki). Näin kysymys yhdenvertaisuudesta mutkistuu: toteutuuko yhdenvertaisuus siten, että kaikille toimeentulotuen saajille tarjotaan samanlaiset palvelut (muodollinen yhdenvertaisuus) vai tavoitellaanko palveluilla sitä, että toimeentulotuen saajilla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet saavuttaa lainsäädännössä mainittu tavoite, itsenäinen selviytyminen (tosiasiallinen

yhdenvertaisuus). (L 1412/1997.) Palaamme yhdenvertaisuuden määritelmään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Sekä Kelan että kunnan palveluita käyttävien, viimesijaisen turvan tarvitsijoiden tai saajien määrästä ei ole täsmällistä tietoa. Se kuitenkin tiedetään, että osa joutuu turvautumaan toimeentulotukeen lähinnä korkeiden asumiskustannusten takia eikä heillä välttämättä ole suoranaista tarvetta sosiaalihuoltoon (Surakka 2017). Tarve sosiaalihuoltoon myös vaihtelee toimeentulotuen saajan elämäntilanteesta riippuen. Kelan ja kuntien toimintaa ja yhteistyötä viimesijaisen turvan toteuttamisessa selvitämme tässä artikkelissa Kelan ja kunnan työntekijöiden näkemysten tuella. Tutkimuksia löytyy sosiaalityöstä (Taina ja Kotiranta 2014), sosiaalityön asiakkaista (Saari ym. 2017) ja toisaalta Kelan toiminnasta (Heinonen 2009), mutta ei niiden välisestä yhteistyöstä.

Seuraavassa luvussa avaamme tarkemmin yhdenvertaisuutta viimesijaisessa turvassa. Kun olemme kuvanneet, miten yhdenvertaisuuden tässä artikkelissa tulkitsemme, esittelemme artikkelissa käytetyt kuntien ja Kelan työntekijöille suunnatut kyselyaineistot ja analysoimme niiden tuotaman aineiston perusteella yhdenvertaisuutta viimesijaisessa turvassa. Artikkelin lopuksi pohdimme, mitä tiedämme yhdenvertaisuuden toteutumisesta viimesijaisessa turvassa perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan.

Yhdenvertaisuuden tulkinta viimesijaisessa turvassa

Oletamme, että perustoimeentulotuen myöntämiskäytännöt ovat valtakunnallisesti jossain määrin yhdenmukaistuneet, kun käytössä on vain yksi soveltamisohjeistus (Kela 2018) aikaisempien kuntakohtaisten ohjeiden sijaan. Tutkimusta päätösten yhdenmukaisuudesta nykytilanteessa tai siitä, miten ne edistävät yhdenvertaisuutta asiakkaiden välillä, ei vielä kuitenkaan ole. Tässä artikkelissa rajaudumme kaikkia toimeentulotuen hakijoita merkittävästi pienempään joukkoon: niihin toimeentulotuen hakijoihin, jotka asioivat Kelassa ja kunnassa. Kelan ja kunnan yhteistyö määrittää sitä, miten myös kunnasta tukea tarvitseva sen saa. Toimeentulotuen hakija saattaa tarvita myös ohjausta tai muuta tukea selvittääkseen pelkästään toimeentulotuen hakemisesta. Mikäli tarvittava tuki jää uupumaan, voivat asiakkaan sosiaaliset oikeudet vaarantua (ks. Pajukoski 2011). Yhdenvertaisuutta voidaan tarkastella paitsi sosiaalisten oikeuksien toteutumisen myös lopputuloksen tai mahdollisuuksien yhdenvertaisuutena (Kvist ym. 2012).

Yhdenvertaisuus toimeentulotuen sähköisessä hakemisessa on lisääntynyt, kun käytössä on valtakunnallinen järjestelmä kuntakohtaisten järjestelmäratkaisujen sijaan. Kunnissa edellytykset toimeentulotuen ha-

kemiseen sähköisesti poikkesivat merkittävästi toisistaan (Blomgren ym. 2016a). Uudistus on oletettavasti helpottanut niitä sähköistä asiointia hyödyntäviä toimentulotuen saajia, joille toimeentulotuesta on muodostunut lähinnä riittämätöntä perusturvaa täydentävä taloudellinen tuki. Erityisesti korkeiden asumiskustannusten kasvukeskuksissa perusturva yhdessä asumistuen kanssa ei aina riitä elämiseen, vaan perusturvan varassa eläville, varattomille henkilöille syntyy oikeus toimeentulotukeen. (Mukkila ym. 2019; Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä 2019.) Mikäli asumiskustannuksiin haetaan myös täydentävää toimeentulotukea, tarvitaan ensin Kelan perustoimeentulotukipäätös, jonka jälkeen vasta voi hakea täydentävää toimeentulotukea kunnasta. Kelan ja kunnan yhteistoiminta ratkaisee osittain sen, miten nopeasti toimeentulotuki järjestyy.

Sosiaalihuolto on osa viimesijaista turvaa. Sosiaalihuollolla tarkoitamme julkisella sektorilla toteutettavaa sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) mukaista kunnallista palvelua, joka sisältää myös sosiaalityön, jonka yhtenä tehtävänä on turvata asiakkaiden toimeentulo. Esimerkiksi pitkittyneen toimeentulotuen tarpeen selvittäminen on sosiaalihuollon tehtävä. (L 1301/2014; L 815/2015.) Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa toimeentulotulotuella on ollut tuloköyhyyden lieventämistä laajempi tehtävä. Toimeentulotuen tarkoituksena on tukea yhteiskunnallista osallistumista ja ehkäistä syrjäytymistä. (L 1412/1997; van Oorschot ja Roosma 2015; Leibetseder ym. 2017). Useimmilla viimesijaisen turvan piiriin lukeutuvilla on runsaasti kokemusta myös muista julkisista palveluista kuin sosiaalihuollosta (Saari 2015, 168–169).

Viimesijaisen turvan saajien palvelutarpeet ja edellytykset päästä työelämään tai saada ensisijaisia etuuksia ovat erilaisia. Heidän toimintakykynsä vaikuttaa paitsi fyysinen ja psyykkinen terveys myös sosiaaliset kontaktit. Pitkittynyt työttömyys heikentää mahdollisuuksia päästä työelämään, mutta sillä on vaikutusta myös sosiaalisiin kontakteihin. Sosiaalisilla verkostoilla on merkitystä siinä, miten niukkuuden kanssa pärjää ja onko yllättäviin menoihin, kuten sairauden aiheuttamiin lääkeostoihin, saatavilla hätätilanteessa apua. Erityisesti talouden epävarmuus ja sosiaaliturvaetuksiin väistämättä liittyvä byrokratia aiheuttavat huolta viimesijaisen turvan varassa eläville. (Saari ym. 2017.) Kokemukset viimesijaisesta turvasta eivät ole yksinomaan hyviä. Asiakkaiden vaatimukset palveluista eivät kuitenkaan näytä ylimitoitetuilta. Myönteiset kokemukset julkisissa palveluissa syntyvät kohtaamisissa, joissa pääsy palveluihin on sujuvaa, vuorovaikutus asiakkaan ja työntekijän välillä on hyvää, asiakkaan asiat saadaan hoidettua ja taloudellinen tuki on ennakoitavaa. (Blomgren ym. 2016a, 50–52; Saari ym. 2017.)

Hallituksen ensimmäisessä toimeentulotukiuudistusta käsittelevässä esityksessä muodollisesti samanlaisen kohtelun katsotaan lisäävän yhdenvertaisuutta (HE 358/2014, 12–13, 21). Yhdenmukaisen toimintatavan odotetaan kohtelevan kaikkia samoin todellisuudessa. Yhtäläinen kohtelu ei kuitenkaan aina tarkoita sitä, että se riittäisi tarjoamaan yhtäläisiä mahdollisuuksia eikä se muuta vallitsevia olosuhteita. (Arajärvi ja Sakslin 2007; Pylkkänen 2014, 21–23.) Ihmisten taidoissa ja mahdollisuuksissa käyttää julkisia palveluita hyödykseen on eroja (Saari ym. 2017). Siten yhdenvertaisuuden toteutuminen viimesijaisessa turvassa on sidoksissa yhdenvertaisuuden määritelmään. Muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi on huomioitava sisällöllinen eli tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuuden toteutumista on syytä tarkastella, koska viimesijaisen turvan saajissa on ihmisiä, joilla on keskimääräistä vähemmän voimavaroja käytettävissään. (Minas ym. 2014.) Tulonsiirrot ja sosiaalipalvelut yhdessä muodostavat kokonaisuuden, joka vaikuttaa asiakaskunnan toimintamahdollisuuksiin. (Pylkkänen 2014, 24, 26, 32; Saari ym. 2017.) Oletamme, että kunnan sosiaalihuollon palveluilla ja Kelan toimeentulotuen myöntämiskäytännöillä on merkitystä, mikäli pyritään myös tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.

Muodollisessa yhdenvertaisuudessa käytettävissä olevat voimavarat jaetaan mahdollisimman mitattavilla kriteereillä ja samanlaisessa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavoin ilman syrjintää. Siihen liittyy kiinteästi myös menettelyllinen yhdenvertaisuus, mitä ei aina voida irrottaa muodollisesta yhdenvertaisuudesta. (Arajärvi ja Sakslin 2007.) Kirjoitamme muodollisesta yhdenvertaisuudesta silloin, kun tarkoitamme sellaista yhdenvertaisuutta, joka ei ota vielä kantaa sisällölliseen eli tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen (Yhdenvertaisuuden arviointi 2018). Muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumisella viimesijaisessa turvassa Kelan ja kunnan yhteistyön alueella tarkoitamme sitä, että sosiaalihuollon tukea tarvitsevalle toimeentulotuen saajalle tarjotaan mahdollisuus viimesijaisen turvan palveluihin yhtäläisesti asuinpaikasta ja kunnan palvelurakenteista riippumatta. Tätä kysymystä tarkastelemme vertailemalla sosiaalitoimen toimintatapoja sekä Kelan ja sosiaalitoimen yhteistyötä erikokoisissa kunnissa ja Kelan eri vakuutuspiireissä.

Täydennämme muodollisen yhdenvertaisuuden tarkastelua tosiasiallisella yhdenvertaisuudella, jota voidaan arvioida lähtökohtien, voimavarojen jaon tai lopputuloksen perusteella. Ensimmäisellä tarkoitetaan sitä, että yksilöt saatetaan samalle lähtötasolle, jonka jälkeen hyväksytään, että he kasvattavat voimavarojaan kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että voimavarat jaetaan tasaisesti kaikille. Lopputuloksen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että kaikki yksilöt pyritään

saamaan samaan asemaan tai ainakin tietylle vähimmäistasolle. (Arajärvi ja Sakslin 2007, 53–54.) Kuvatessamme toimeentulotukea osana viimesijaista turvaa lähtökohta on, että yksilöt pyritään saamaan vähimmäistasolle. Tätä vähimmäistason määrittää olemassa oleva lainsäädäntö, kuten toimeentulotukilaki, sosiaalihuoltolaki, perustuslaki ja yhdenvertaisuuslainsäädäntö. Viime kädessä yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttavat lainkäyttö, hallinto ja hallinnon arkipäiväiset käytännöt yhdessä ja samanaikaisesti (Arajärvi ja Sakslin 2007).

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisella viimesijaisessa turvassa tarkoitamme sitä, että Kelan ja kunnan yhteistyöllä viimesijaista turvaa tarvitsevat ihmiset saavat sen taloudellisen tuen ja tarvitsemansa palvelut, jotka turvaavat ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista tarkastellaan analysoimalla ensinnäkin kuntien ja Kelan työntekijöiden näkemyksiä yhteistyön toimivuudesta. Toiseksi keskitytään Kelan työntekijöiden mahdollisuuksiin tunnistaa sosiaalihuollon apua tarvitsevat ihmiset ja ohjata heidät palveluihin tarvittaessa viivytyksettä.

Kelan ja kunnan palvelut ilmentävät viimesijaisen turvan arkipäiväisiä käytäntöjä, jotka vaikuttavat yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja jossa oma osansa on myös yksittäisillä työntekijöillä. Tässä artikkelissa rajaamme tarkastelumme siihen, mitä kunnan ja Kelan työntekijöiden näkemysten perusteella voidaan sanoa yhdenvertaisuuden toteutumisesta viimesijaista turvaa tarvitsevien palveluissa, joita kunnat ja Kela ovat toteuttaneet yhteistyössä.

Kyselyaineistot ja analyysi

Aineistoina käytämme Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) kuntakyselyä, joka toteutettiin elo-joulukuussa 2017 kaksivaiheisesti, sekä Kelan toimihenkilökyselyitä vuosilta 2017 ja 2018 (ks. taulukko, s. 218).

THL:n kuntakysely lähetettiin Manner-Suomen kaikkiin kaupunkimaisiin ja taajaan asuttuihin kuntiin³. Maaseutumaisista kunnista mukaan tulivat ne, jotka olivat mukana kuntayhtymissä tai yhteistoiminta-alueilla taajaan asutun tai kaupunkimaisen kunnan kanssa. Ensimmäisessä vai-

3 Tilastokeskus luokittelee kunnat kolmeen tyyppiin kaupunkimaisuuden ja maaseutumaisuuden mukaan: 1) Kaupunkimaisia ovat kunnat, joiden väestöstä vähintään 90 prosenttia asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000. 2) Taajaan asutuissa kunnissa väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000. 3) Maaseutumaisia ovat kunnat, joiden väestöstä alle 60 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000, sekä ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 prosenttia, mutta alle 90 prosenttia asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000. (Ks. Tilastokeskus 2018.)

heessa kysely lähetettiin sosiaalityön päälliköille ja johtajille⁴. Vastauksia saatiin määräaikaan mennessä 111 eri kunnasta, kuntayhtymästä tai yhteistoiminta-alueelta. Vastaukset edustavat yhteensä 213:a Manner-Suomen kuntaa. Vastaus saatiin kaikista kaupunkimaisista kunnista, neljän taajaan asutun kunnan vastaus jäi uupumaan. Kelan vakuutuspiireittäin⁵ tarkasteltuna päälliköiden vastaukset jakautuivat tasaisesti eri puolille Suomea. Kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden takia kuntaryhmittely tehtiin uudelleen. Näin tarkasteltuna suurin osa vastauksista tuli taajaan asutuista ja maaseutumaisista kunnista sekä näiden kuntayhtymistä ja yhteistoiminta-alueilta. (Liitetaulukko 1, s. 241.) Eteläisen vakuutuspiirin alueen vastaajista suurin osa työskenteli päällikkötasolla kaupunkimaisessa kunnassa, kun taas muiden vakuutuspiirien alueella vastaajat työskentelivät ennen kaikkea taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa tai niiden kuntayhtymissä ja yhteistoiminta-alueilla.

Taulukko. Artikkelin aineistot.

Vastaajat	n	Kattavuus/ vastauspro- sentti	Keräysaika	Aineisto- tyyppi
Sosiaalityön johtajat ja päälliköt, Manner-Suomen kaupunkimaiset ja taajaan asutut kunnat	111, vastaukset edustavat 213 Manner-Suomen kuntaa ^a	Kattavuus 97 % Kaupunkimaiset kunnat 100 % Taajaan asutut kunnat 94 %	Syys-loka- kuu 2017	Kokonais- aineisto, kaupunki- maiset ja taajaan asu- tut kunnat
Sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat, Manner-Suomi	369	Ei tietoa perus- joukosta	Syys-joulu- kuu 2017	Näyte
Kelan toimeentulotuen toimihenkilöt ^b	438	63 %	Kevät 2017	Otos = 700 perusjoukko = 1 269
Kelan toimeentulotuen toimihenkilöt ^b	376	46 %	Kesä 2018	Otos = 820 perusjoukko = 1 495

^a Näissä 213 kunnassa asui noin 96 prosenttia toimeentulotukea koko Suomessa saaneista henkilöistä ja noin 93 prosenttia Manner-Suomen väestöstä vuonna 2017.

^b Ratkaisuasiantuntijat, palveluneuvoajat Kelan toimistoissa ja Yhteyskeskuksen palvelunumerossa vastaavat palveluneuvoajat.

4 Kirjoitamme jatkossa turhan toiston välttämiseksi päällikkökyselystä. Tämä sisältää myös johtajat, vaikka heitä ei aina erikseen mainita.

5 Kela toimii valtakunnallisena organisaationa yhden etuosuueen ja toimintaperiaatteiden mukaisesti, mutta käytännössä toimeentulotuen käsittely tapahtuu viidessä vakuutuspiirissä. Tätä syystä jaottelemme kunnista kerättyä kyselyaineistoa myös vakuutuspiireittäin.

Saatuamme vastaukset päällikkökyselyyn pyysimme vastanneita välittämään työntekijöille suunnatun kyselyn sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille, jotka työskentelevät aikuissosiaalityössä tai tekevät muuten töitä aikuisten kanssa. Työntekijäkyselyyn saatiin syyskuun ja joulukuun välisenä aikana vuonna 2017 yhteensä 369 vastausta, joista 51 prosenttia oli sosiaaliohjaajien ja 42 prosenttia sosiaalityöntekijöiden vastauksia. Vastaajissa oli joitakin johtavia sosiaaliohjaajia ja sosiaalityöntekijöitä, muut nimikkeet olivat vaihtelevia. Työntekijäkyselyn kattavuutta tai vastausprosenttia emme tiedä, sillä perusjoukon koosta ei ole olemassa tietoa. Tähän osaan aineistoa tulee siten suhtautua näytteenä, ei otoksena. Työntekijäkyselyn aineistolla voimme kuitenkin täydentää päällikkökyselyllä saatua valtakunnallista kuvaa, vaikka emme käytettävissä olevilla tiedoilla pysty yleistämään tuloksia alueellisesti tai kaikkien Suomen aikuissosiaalityössä toimivien työhön (ks. Vehkalahti 2008).

Työntekijävastaajista selvästi suurin osa (43 %) oli Kelan eteläisen vakuutuspiirin alueelta. Loput vastaukset jakautuivat melko tasaisesti muiden vakuutuspiirien alueelle. Suurin osa kyselyyn vastanneista työntekijöistä (62 %) työskenteli suurimmissa kaupungeissa tai niiden kuntayhtymissä ja yhteistoiminta-alueilla. (Liitetaulukko 2, s. 242.) Kuntaryhmittelyn mukaan tapahtuvia vertailuja varten suurten kaupunkien työntekijöiden vastauksista erotettiin omaksi ryhmäkseen Kuusikkokunnista (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) tulleet vastaukset. Tarkasteltaessa eri vakuutuspiireistä tulleiden vastausten jakautumista kuntaryhmiin korostuu suurista, yli 50 000 asukkaan kaupungeista ja niiden kuntayhtymistä ja yhteistoiminta-alueilta tulleiden vastausten osuus pois lukien pohjoinen vakuutuspiiri, jonka alueelta vastauksia tuli eniten pienemmistä kaupunkimaisista kunnista ja niiden kuntayhtymistä.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin enimmäkseen arvioimaan tilannetta viimeisen kuukauden ajalta, jotta voitaisiin muodostaa kuva siirtymäkauden jälkeisestä ajasta ja syksyyn 2017 mennessä vakiintuneista käytännöistä. Tässä keskitymme niihin kysymyksiin, jotka kertovat viimesijaisesta turvasta uudessa tilanteessa, toimeentulotuen käytännöistä, sosiaalityön toimintaehdoista ja palveluista (ks. Blomgren ja Saikkonen 2018a ja b). Vaikka teemat päälliköille ja työntekijöille olivat samat, olivat kysymykset erimuotoisia huomioiden vastaajaryhmien erilaisen työn luonteen ja suhteen viimesijaiseen turvaan. Artikkelissa käsittelemme sekä työntekijöille että päälliköille suunnattuja kysymyksiä, koska näiden ryhmien näkemykset yleensä poikkeavat toisistaan siten, että johtotasolla suhtautuminen uudistuksiin on myönteisempää kuin asiakastyössä (esim. Blomgren ym. 2016a). Näkemysten eroavaisuus työhierarkian mukaan on havaittavissa

myös Kelassa (Näätänen ja Londén 2018). Huomioimalla molempien ryhmien vastaukset saadaan muodostettua luotettavampi kokonaiskuva.

Koska viimesijainen turva toteutuu Kelan ja kuntien yhteistyönä, tarkastelemme myös Kelan toimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden näkemyksiä keväällä 2017 ja kesällä 2018 toteutettujen kyselyjen pohjalta. Kyselyt toteutettiin Kelassa sähköpostikyselyinä ja niiden kohdejoukkona olivat toimeentulotukityötä tekevät ratkaisuasiantuntijat eli etuuskäsittelijät, asiakaspalvelutyötä Kelan toimistoissa ja Yhteyskeskuksessa tekevät palveluneuvojat sekä toimeentulotuen ratkaisutoiminnan ja asiakaspalvelun ryhmäpäälliköt. Tässä artikkelissa rajaamme tarkastelun etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien näkemyksiin. Kyselyn otokset sisälsivät molempina ajankohtina puolet toimeentulotukea ensisijaisena etuutena tekevästä toimihenkilöistä. Kyselyissä selvitettiin työntekijöiden kokemuksia toimeentulotukiudistuksen alkuvaiheesta, näkemyksiä Kelan ja kuntien työnjaon selkeydestä toimeentulotukikysymyksissä sekä työntekijöiden sosiaalihuollon osaamista.

Yhdenvertaisuus viimesijaisen turvan käytännöissä

Aloitamme tarkastelemalla muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumista täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä: ovatko toimeentulotuen myöntämiskäytännöt samanlaisia eri kunnissa. Tämän jälkeen siirrymme tarkastelemaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta viimesijaista turvaa sosiaalihuollossa.

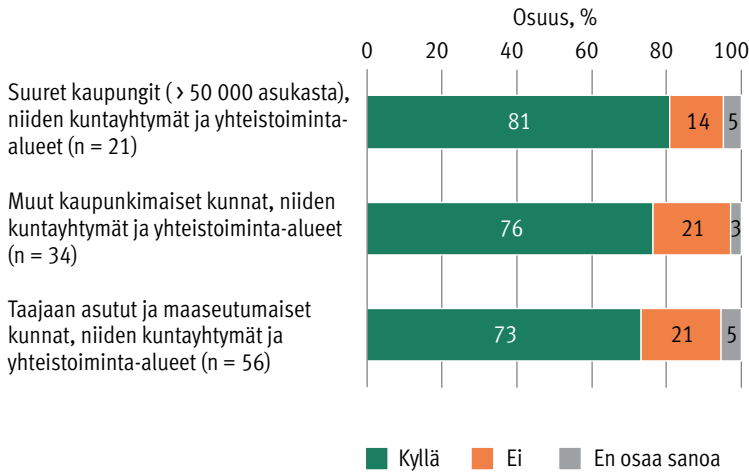
Muodollinen yhdenvertaisuus ei vielä täysin toteutunut toimeentulotukikäytännöissä

Uudistuksen myötä Kelan ja kunnan yhteistyöhön syntyi uusia toimeentulotukikäytäntöjä, kun perustoimeentulotukipäätöksen saamisen jälkeen asiakas ohjataan tai hän siirtyi hakemaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea kunnasta. Näissä käytännöissä oli kuntakohtaista vaihtelua.

Suurin osa (81,1 %) sosiaalityön päälliköistä oli sitä mieltä, että Kela oli viimeisen kuukauden aikana jättänyt huomioimatta sellaisia menoja, jotka vastaajan mukaan olisivat kuuluneet perustoimeentulotuella katettaviksi. Kaupunkimaisissa kunnissa näitä tilanteita koettiin olleen enemmän kuin muunlaisissa kunnissa. Kuntien toimintatavat erosivat jossain määrin siinä, miten näissä tilanteissa oli toimittu. Suurimpien kaupunkien sosiaalityön päälliköistä neljä viidesosaa (81 %) arvioi omassa kunnassa myönnetyn toimeentulotukea perustoimeentulotukeen lukeutuviin me-

noihin viimeisen kuukauden aikana, kun taas taajaan asuttujen ja maa-seutumaisten kuntien päälliköistä 73 prosenttia arvioi tapahtuneen näin (ks. kuvio 1).

Kuvio 1. Sosiaalityön päälliköiden näkemykset siitä, miten toimeentulotuen myöntäminen on vaikuttanut perustoimeentulotuella katettaviin menoihin kunnassa viimeisen kuukauden aikana^a.



^a Kysymys: Onko kunnassanne myönnetty toimeentulotukea viimeisen kuukauden aikana menoihin, jotka kuuluisi kattaa perustoimeentulotuella?

Vastaajien mukaan syksyllä 2017 perustoimeentulotukeen kuuluvia hakemuksia saapui kuntaan vielä melko paljon. Avovastauksien perusteella joissain kunnissa oli alusta lähtien linjattu tiukasti, että Kela hoitaa perustoimeentulotuen ja kunnasta ohjataan asiakkaat järjestelmällisesti takaisin Kelaan. Näissä kunnissa haluttiin varmistaa, että toimeentulotuen myöntää laissa mainittu viranomainen. Toisaalla haluttiin tarjota tuki nopeasti, vaikka sitten väärältä viranomaiselta. Tuntematta sen tarkemmin kuntien erilaisten linjausten syitä tästä voi päätellä, että eri kunnissa asuvat ihmiset tulivat tässä suhteessa eri tavoin kohdelluiksi.

Palvelujen rooli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttajana

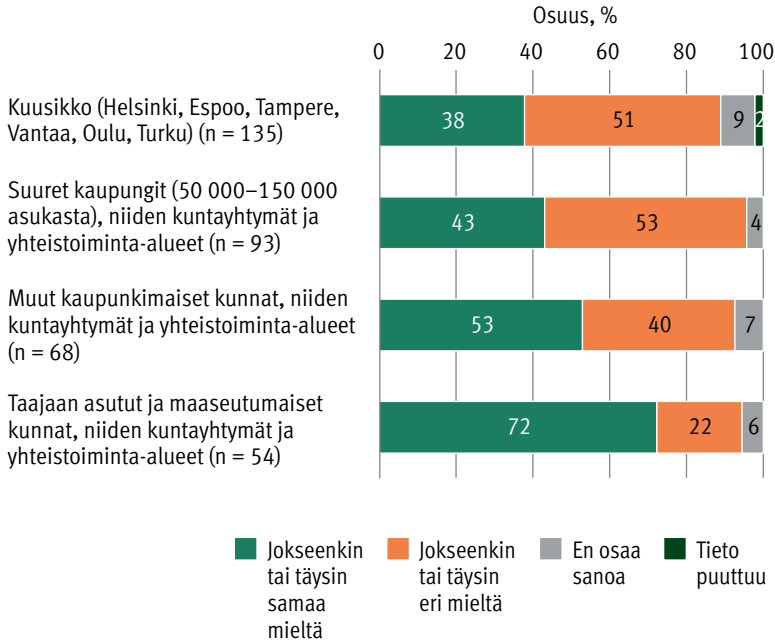
Sosiaalityöllä ja -ohjauksella voidaan vaikuttaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Toimeentulotukiudistuksen odotettiin antavan sosiaalialan ammattilaisille mahdollisuuden keskittyä paljon tukea tarvitsevien auttamiseen, kun suurin osa toimeentulotuesta hoidettaisiin Kelassa (HE 358/2014). Sosiaalityön päälliköistä 66 prosenttia arvioi, että

aikaisempaan verrattuna sosiaalityöntekijöillä ja -ohjaajilla oli enemmän aikaa tukea tarvitseville asiakkaille. Vastaajista kolmasosa oli kuitenkin päinvastaista mieltä. Kuntien lähtötilanteet ovat olleet erilaisia, mutta päälliköiden vastausten mukaan uudistus oli toivotusti lisännyt joissakin kunnissa asiakastyöhön käytettävää aikaa. Kuntatyypin mukaan tarkasteltuna erityisesti suurissa kaupungeissa myönteinen kehitys oli vähäisempää, sillä lähes puolet (48 %) suurten kaupunkien, niiden kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden sosiaalityön päälliköistä arvioi, että sosiaalialan ammattilaisilla ei ollut syksyllä 2017 aiempaa enempää aikaa paljon tukea tarvitseville.

Sosiaalityöntekijöiltä ja -ohjaajilta kysyttiin, onko toimeentulotuki-uudistus vapauttanut työaikaa asiakkaiden tapaamisiin. Vastaukset jakaantuivat: vajaa puolet (47,2 %) arvioi, että uudistuksen myötä aikaa oli vapautunut asiakkaiden tapaamisiin, kun vain hieman pienempi osa (45 %) oli päinvastaista mieltä. Kuntatyypin mukaan tarkasteltuna taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien työntekijät olivat suurelta osin sitä mieltä (72,2 %), että uudistus oli tuonut lisää aikaa asiakastapaamisiin. Sen sijaan suurimpien kaupunkien ja niiden kuntayhtymien ja yhteistoiminta-alueiden työntekijöistä reilusti alle puolet oli tätä mieltä (ks. kuvio 2, s. 223). Tulosta selittää jossain määrin se, että suuressa osassa maaseutumaisia kuntia toimeentulotuki oli ennen uudistusta tiiviisti osa sosiaalityötä, kun taas kaupunkimaisissa kunnissa oli suhteessa enemmän etuuskäsittelyyn keskittyviä työntekijöitä, jopa kokonaisia yksiköitä. Kunnissa uudistuksen myötä etuuskäsittelijöitä vähennettiin (Blomgren 2016a, 31–33). Erot kuntatyyppejen välillä tukevat päällikkökyselystä saatua tulosta. Toisaalta päälliköiden arvio uudistuksen vapauttamasta työajasta oli hieman myönteisempi kuin työntekijöiden.

Vaikka perustoimeentulotuki siirrettiin uudistuksessa kokonaisuudessaan Kelaan, tehtiin perustoimeentulotukeen liittyvää neuvonta- ja selvitystyötä kunnissa edelleen paljon vuoden 2017 loppupuolella. Työntekijöiden arvion mukaan asiakastapaamisissa kulutettiin paljon aikaa perustoimeentulotuen hakemiseen liittyviin kysymyksiin (80,5 % samaa mieltä) ja perustoimeentulotukipäätöksen selvittämisen koettiin vievän kohtuuttomasti työaikaa (79,1 % vastaajista). Työntekijöistä vajaa kolmannes oli kuitenkin sitä mieltä, että kirjallinen työ oli vähentynyt aikaisempaan nähden. Työntekijöiden näkemykset perustoimeentulotukipäätösten selvittämiseen käytetystä ajasta eivät alueellisesti juurikaan eronneet toisistaan.

Kuvio 2. Sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien näkemykset siitä, miten toimeentulotukiuudistus on vapauttanut aikaa asiakkaiden tapaamisiin.



Keskustelua siitä, että perustoimeentulotukeen liittyvä rutiininomainen työ vie aikaa pitkäjänteiseltä sosiaalityöltä, käytiin ennen uudistusta (esim. Blomgren ym. 2016b). Toiveena oli, että toimeentulotukiuudistuksen myötä päästäisiin paneutumaan paljon tukea tarvitsevien auttamiseen. Aineistomme perusteella seuraukset odotetusti vaihtelevat kunnittain, sillä toimeentulotuen käsittely ja myöntämisen toimintakäytännöt olivat eri kunnissa erilaiset jo ennen toimeentulotukiuudistusta (Blomgren ym. 2016a).

Palveluihin pääsyssä kunnittaisia eroja

Sosiaalihuollon palveluiden oikea-aikaisuus ja pääsy niihin vaikuttaa siihen, minkälaisia hyvinvointivaikutuksia palveluilta voidaan odottaa (Saari ym. 2017). Toimeentulotukiuudistuksen eduskuntakäsittelyssä useampi lausunnonantaja kunnista ja järjestöistä arvioi muuttuvien käytäntöjen aiheuttavan vaikeuksia erityisesti talousasioissa tukea tarvitseville ihmisille (StVM 54/2014 vp). Viimesijaisessa turvassa pääsy sosiaalihuollon palveluihin on yksi keskeinen tekijä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Ongelmien kasautuminen ja kärjistyminen voi kertoa siitä,

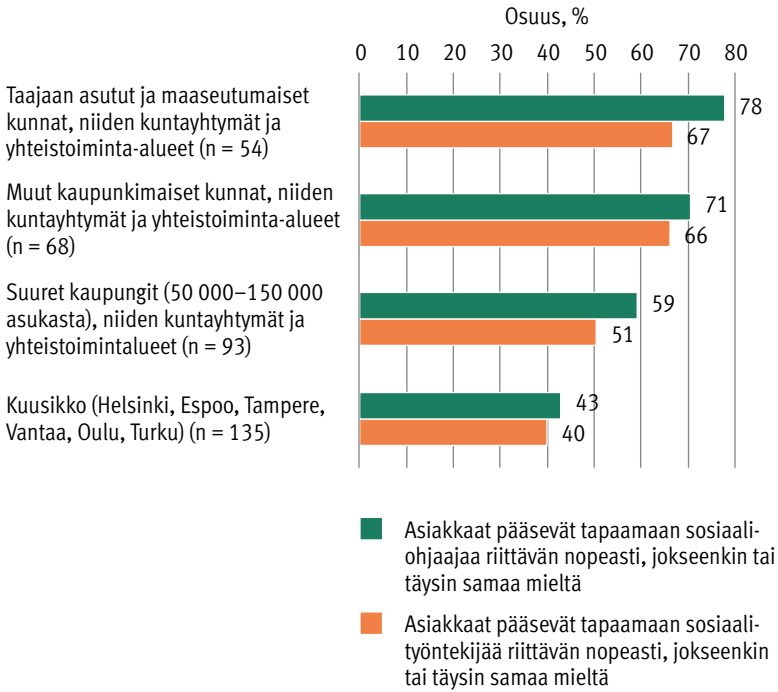
että tarvittava tuki tulee liian myöhään. Syksyllä 2017 työntekijävastaajista 83 prosenttia oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että sosiaalihuollon asiakkaaksi tulee aiempaa enemmän ihmisiä, joiden vaikeudet ovat ehtineet kasautua, mikä johtuu perustoimeentulotuen muuttuneista käsittelykäytännöistä. Arviot vaikeuksien kasautumisen yleistymisestä olivat hyvin samansuuntaisia joka puolella Suomea eikä vakuutuspiirien välillä havaittu merkittäviä eroja.

Palveluihin pääsyä hahmotettiin päälliköille esitetyllä väitteellä, että asiakkaan pääsy sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palveluihin kestää niin pitkään, että siitä aiheutuu asiakkaille kohtuuttomia tilanteita. Vastaajista vain 7 prosenttia oli täysin tai jossain määrin tätä mieltä. Työntekijöiden edellä kuvatut vastaukset kohdentuivat Kelan toimintatapoihin ja ohjauskäytäntöihin, kun taas päälliköiden vastauksissa arvioitiin pääsyä sosiaalihuollon palveluihin ylipäänsä. Kysyttäessä työntekijöiltä sosiaalitoimen palveluihin pääsystä yli puolet työntekijöistä oli sitä mieltä, että asiakkaat pääsevät tapaamaan sosiaaliohjaajaa (58 %, jokseenkin tai täysin samaa mieltä) ja sosiaalityöntekijää (52 %) riittävän nopeasti. Oletamme, että päälliköt ja työntekijät arvioivat vain oman alueensa sosiaalihuoltoa ja sitä, miten nopeasti asiakas saa vastaanottoajan, kun hän on jo löytänyt kunnan palvelut. Edellä kuvattu ongelmien kasautuminen kertonee siitä, että palvelujärjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena löytyy korjattavaa.

Kuntakoon mukaan tehty tarkastelu paljastaa, että sosiaaliohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden tukea ei ole samalla lailla saatavilla eri puolilla Suomea (kuvio 3, s. 225). Varsinkin suurimmissa kaupungeissa mahdollisuus tavata sosiaaliohjaajaa tai sosiaalityöntekijää näyttää heikolta. Kuudessa suurimmassa kaupungissa työskentelevistä vastaajista vain 43 prosenttia oli sitä mieltä, että asiakkaat pääsevät tapaamaan sosiaaliohjaajaa riittävän nopeasti, kun taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa työskentelevistä vastaajista 78 prosenttia oli tätä mieltä. Sama kuntakokoon liittyvä ero havaitaan sosiaalityöntekijöiden vastaanotolle pääsyssä. Sosiaalihuollon apua tarvitsevalle ei siten ole yhdentekevää, minkälaisessa kunnassa hän asuu.

Ainakaan ensimmäisenä vuonna uusi järjestelmä ei vielä palvellut viimesijaisen turvan tarvitsijoita toivotulla tavalla. Sen lisäksi, että työntekijät arvioivat vaikeuksien kasautumisen lisääntyneen, kaksi kolmasosaa vastaajista (65,9 %) arvioi, että perustoimeentulotuen siirtyminen Kelaan on vaikeuttanut pitkäaikaiseen toimeentulotuen saantiin puuttumista. Keinoja puuttua pitkäaikaiseen asiakkuuteen ei tosin liiemmälti ole ollut aiemminkaan. Keinojen vähäisyydestä ja koko aiheen haasteellisuudesta kertoo se, että kysymykseen pitkäaikaisasiakkuuteen puuttumisesta viidesosa työntekijöistä vastasi ”en osaa sanoa”.

Kuvio 3. Sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien näkemykset siitä, pääsevätkö asiakkaat tapaamaan sosiaaliohjaajaa ja sosiaalityöntekijää riittävän nopeasti.



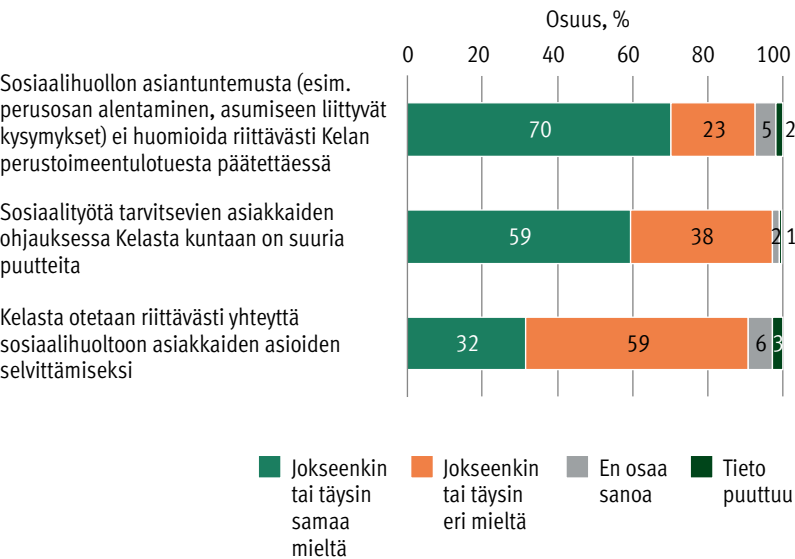
Kuntien ja Kelan yhteistyö edellytyksenä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiselle

Kunnan sosiaalihuollon ja Kelan välinen yhteistyö on välttämätöntä, jos halutaan ehkäistä paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden vaikeuksien kasvautumista ja pitkäaikaista toimeentulotuen saantia. Tämä tuotiin esille myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietinnössä (StVM 54/2014 vp; HE 358/2014 vp, 5). Lausunto linjasi, että ”Ennen lain voimaantuloa on välttämätöntä olla valmiina toimintamalli, jolla asiakkaan saumaton ja kokonaisvaltainen palvelu Kelan ja kuntien yhteistyöllä hoidetaan.” Kokonaisvaltaista palvelua voidaan pitää edellytyksenä sellaiselle tosiasialliselle yhdenvertaisuudelle, jossa yksilöille turvataan tietty vähimmäistaso (ks. Arajärvi ja Sakslin 2007, 53–54). Sosiaalityön päälliköille sekä sosiaalityöntekijöille ja -ohjaajille suunnatuilla kysymyksillä selvitimme kunnan sosiaalihuollon näkökulmasta yhteistyön sujumista. Koska viimesijainen turva sisältää Kelan perustoimeentulotuen, kartoitimme myös Kelan työntekijöiden näkemyksiä aiheesta.

Yhteistyö Kelan ja kunnan välillä haastaa asiakasta ja palvelujärjestelmää

Tarkastelemme ensin yhteistyön toteutumista ja sitten sen alueellista vaihtelua. Sosiaalityön päälliköiden arvioiden perusteella Kelassa ei vielä syksyllä 2017 osattu riittävästi hyödyntää kuntien sosiaalihuollon asiantuntemusta eikä Kelassa nähty olevan tarvittavaa asiantuntemusta asiakkaiden tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi ohjaamiseksi sosiaalihuollon palveluihin. Vain kolmannes (31,5 %) päälliköistä oli sitä mieltä, että Kelasta otetaan riittävästi yhteyttä kunnan sosiaalihuoltoon asiakkaiden asioiden selvittämiseksi. Päälliköistä suurin osa (70,3 %) katsoi, että sosiaalihuollossa olevaa asiantuntemusta ei huomioida riittävästi Kelassa perustoimeentulotuesta päätettäessä. Sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden ohjauksessa Kelasta kuntaan näki suuria puutteita yli puolet (59,5 %) päälliköistä. (Kuvio 4; myös Blomgren ja Saikkonen 2018a.)

Kuvio 4. Sosiaalityön päälliköiden (n = 111) näkemykset Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä ja asiakkaiden ohjauksesta.



Alueittain tarkasteltuna pohjoisen vakuutuspiirin alueella toimivat johtajat olivat tyytyväisimpiä Kelan yhteydenottoihin. Heistä lähes puolet (47,4 %) oli vähintään jokseenkin samaa mieltä siitä, että Kelasta otetaan riittävästi yhteyttä sosiaalihuoltoon asiakkaiden asioiden selvittämiseksi. Toisaalta vakuutuspiirien sisällä vastaukset vaihtelivat: esimerkiksi pohjoisen vakuutuspiirin alueella vastaajista samansuuruiset osuudet olivat eri

mieltä tai samaa mieltä yhteydenottojen riittävydestä. Tämä antaa aiheen olettaa, että vakuutuspiirin sisäisten toimintatapojen lisäksi arvioon ja kokemukseen saattavat vaikuttaa useammat tekijät, esimerkiksi henkilösuhteet ja kussakin kunnassa vastaan tulleet asiakastilanteet tai meneillään olevat Kelan paikalliset kokeilut.

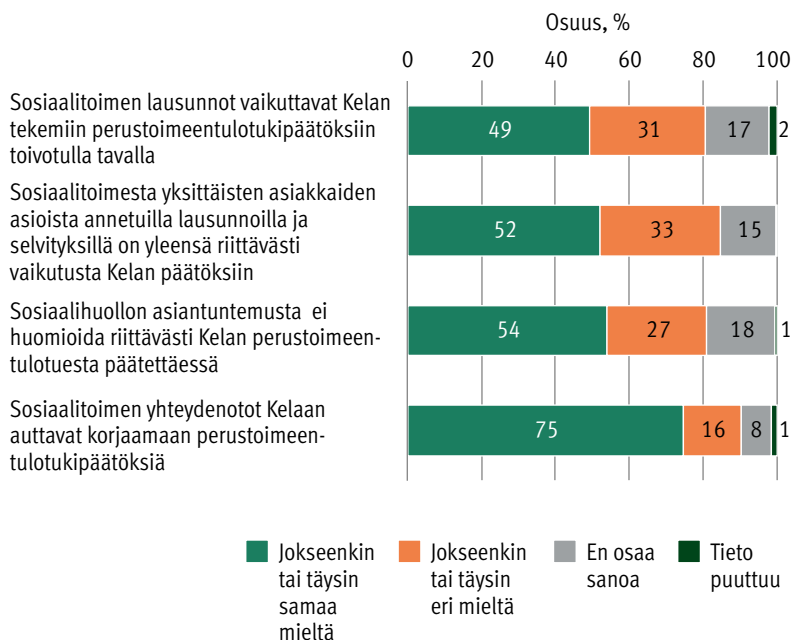
Sosiaalihuollon asiantuntemuksen huomioimisesta Kelassa eri alueiden vastaajat olivat melko samaa mieltä: yhdenkään Kelan vakuutuspiirin alueella ei oltu erityisen tyytyväisiä asiantuntemuksen huomioimiseen. Eroja sen sijaan havaittiin tyytyväisyydessä Kelan asiakasohjaukseen: eteläisen ja läntisen vakuutuspiirien alueilla sosiaalityön päälliköistä noin kaksi kolmannesta katsoi, että sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden ohjauksessa Kelasta kuntaan olisi suuria puutteita, kun itäisen vakuutuspiirin alueella 40 prosenttia vastaajista oli tätä mieltä.

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien arviot Kelan ja kunnan välisen yhteydenpidon sujumisesta ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä olivat samansuuntaisia kuin päälliköiden, joskin työntekijöiden arviot olivat myönteisempiä. Työntekijöistä 54 prosenttia katsoi, että sosiaalihuollon asiantuntemusta ei huomioida riittävästi Kelan perustoimeentulotuesta päätettäessä, kun johtajista samaa mieltä väitteen kanssa oli 70 prosenttia. Noin puolet työntekijävastaajista oli myös sitä mieltä, että Kelassa huomioidaan sosiaalitoimen lausunnot, joita tehdään perustoimeentulotukeen ja muihin asioihin liittyen. (Kuvio 5, s. 228.)

Vähäisestä vuorovaikutuksesta Kelan ja kunnan työntekijöiden välillä saattaa kertoa se, että kysymykseen sosiaalitoimen lausuntojen vaikutuksesta Kelan päätöksentekoon tuli paljon ”en osaa sanoa” -merkintöjä. Kunnan sosiaalihuollon toiminnalla on kuitenkin merkitystä: noin puolet työntekijävastaajista katsoi, että sosiaalihuolto pystyy vaikuttamaan Kelan päätöksiin lausunnoillaan. Lisäksi työntekijöistä kolme neljästä oli sitä mieltä, että sosiaalitoimen yhteydenotot Kelaan auttavat korjaamaan perustoimeentulotukipäätöksiä. (Kuvio 5.)

Eri vakuutuspiirien alueilla näkemykset jakautuivat melko samalla tavoin sen suhteen, huomioidaanko Kelassa riittävästi sosiaalihuollon asiantuntemusta tehtäessä päätöksiä perustoimeentulotuesta. Vastaajien mukaan myös sosiaalihuollon lausunnoilla ja selvityksillä oli vaikutusta Kelan päätöksiin ja perustoimeentulotukipäätöksiin melko samoissa määrin eri puolilla Suomea. Työntekijöiden vastausten perusteella sosiaalitoimen yhteydenotot auttavat yleensä korjaamaan Kelan tekemiä perustoimeentulotukipäätöksiä, mutta alueiden välillä oli tässä suuria eroja. Pohjoisen vakuutuspiirin vastaajista vain 61 prosenttia oli sitä mieltä, että yhteydenotot auttavat päätösten korjaamisessa, kun itäisen vakuutuspiirin kuntien vastaajista jopa 85 prosenttia oli tätä mieltä.

Kuvio 5. Sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien (n = 369) näkemykset siitä, miten Kela hyödyntää kunnan sosiaalihuollon asiantuntemusta.



Yli puolet (59,5 %) kyselyyn vastanneista päälliköistä arvioi, että sosiaalityötä tarvitsevien asiakkaiden ohjauksessa Kelasta kuntaan on suuria puutteita (kuvio 4). Työntekijöistä taas noin puolet (48,5 %) oli sitä mieltä, että sosiaalihuollon palveluita tarvitsevat asiakkaat osataan ohjata Kelasta sosiaalitoimeen (myös Blomgren ja Saikkonen 2018b). Vakuutuspiireittäin tarkasteltuna pohjoisen vakuutuspiirin alueella työskentelevät olivat tyytyväisimpiä Kelan osaamiseen ohjauksessa, kun yli puolet (55,1 %) oli väitteen kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä. Myös eteläisen vakuutuspiirin vastaajista (pois lukien pääkaupunkiseutu) yli puolet (52,3 %) oli sitä mieltä, että Kelasta osataan ohjata asiakkaat sosiaalitoimeen tarvittaessa. Läntisen ja itäisen vakuutuspiirin vastaajissa oli suhteessa eniten niitä, jotka arvioivat Kelan ohjausosaamisen heikoksi. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta tilanne ei yhtä kaikki ole hyvä missään päin Suomea, jos sosiaalityön ja -ohjauksen tukea tarvitsevia asiakkaita ei osata ohjata Kelasta eteenpäin. Sosiaalityön päälliköiden ja työntekijöiden näkemysten perusteella asiakkaiden ohjautumisessa ja siten viimesijaisen turvan toteutumisessa näyttää olevan eroja sekä vakuutuspiirien ja kuntatyyppien välillä että niiden sisällä. Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan, miltä tilanne näyttää Kelan työntekijöiden vastausten perusteella.

Löytyykö Kelasta riittävästi sosiaalihuollon osaamista tunnistamaan tuen tarve?

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta on keskeistä, että sosiaalityön ja -ohjauksen tukea tarvitsevat toimeentulotuen hakijat pääsevät näihin palveluihin oikea-aikaisesti. Kelassa toimeentulotuen asiakaspalvelu- ja ratkaisutyötä tekevien työntekijöiden asiantuntemus ja aktiivisuus vaikuttavat asiakkaiden ohjaamiseen. Kelan palveluneuvojille ja etuuskäsittelijöille vuosina 2017 ja 2018 tehdyissä kyselyissä selvitettiin, miten selkeänä toimihenkilöt pitävät työnjakoa toimeentulotukikysymyksissä, minkälaiseksi työntekijät arvioivat oman sosiaalihuollon tuntemuksensa sekä osaavatko he arvioida, milloin toimeentulotuen hakija voisi hyötyä sosiaalihuollon palveluista tai milloin hänellä ylipäänsä on muunkin kuin taloudellisen tuen tarvetta.

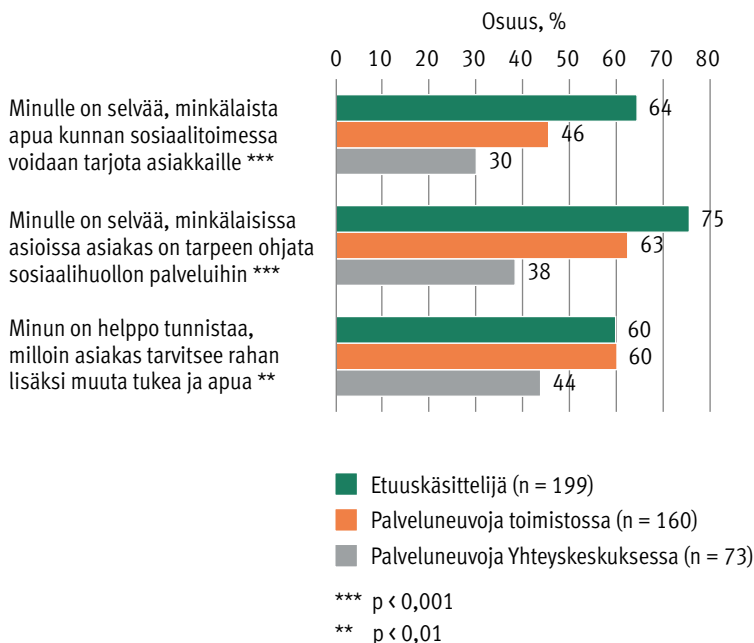
Vastausten perusteella työntekijöiden tietämys työnjaosta toimeentulotuessa, sosiaalihuollon palveluista ja siitä, ketkä näitä palveluja voisivat tarvita, olivat välttävällä tasolla keväällä 2017. Kyselyyn vastanneesta 438 toimihenkilöstä 53 prosenttia oli vähintään osittain samaa mieltä siitä, että Kelan ja kuntien työnjako on heidän mielestään selkeä. Noin puolet (51,8 %) vastaajista oli osittain tai täysin samaa mieltä myös siitä, että heille on selvää, minkälaista apua kunnan sosiaalitoimessa voidaan tarjota. Toisaalta 43 prosenttia vastaajista oli osittain tai täysin eri mieltä väitteestä: he arvioivat sosiaalitoimen tuntemuksensa heikoksi.

Jossain määrin myönteisempi oli vastaajien arvio kyvystään ohjata asiakkaat tarvittaessa sosiaalihuollon palveluihin. Vastaajista 65 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että on selvää, milloin asiakas on tarpeen ohjata kunnan sosiaalihuoltoon. Sen sijaan reilu neljännes vastaajista (26,9 %) oli osittain tai täysin eri mieltä väitteen kanssa, heille ohjaamisen tarpeen tunnistaminen ei ollut selvää. Kysyttäessä, onko työntekijän helppo tunnistaa, milloin asiakas tarvitsee muutakin kuin taloudellista tukea, oli 57 prosenttia vastaajista osittain tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa. Vajaa kolmannes (29 %) vastaajista ei sen sijaan kokenut asiakkaan tarpeiden tunnistamista helpoksi.

Kuviossa 6 (s. 230) on verrattu erilaisissa työtehtävissä toimivien työntekijöiden arvioita omasta osaamisestaan toisiinsa. Verrattaessa toimistojen ja Yhteyskeskuksen palveluneuvojien ja toisaalta etuuskäsittelijöiden vastauksia toisiinsa arvioi etuuskäsittelijöistä suurempi osa kuin palveluneuvojista oman ohjausosaamisensa hyväksi. Etuuskäsittelijöistä 64 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että on selvää, millaista apua sosiaalitoimessa voidaan tarjota asiakkaille. Toimistojen palveluneuvojista näin ajatteli 46 prosenttia ja Yhteyskeskuksen palveluneuvojista vain vajaa kolmannes. Etuuskäsittelijät kokivat myös palveluneuvojia useammin, että

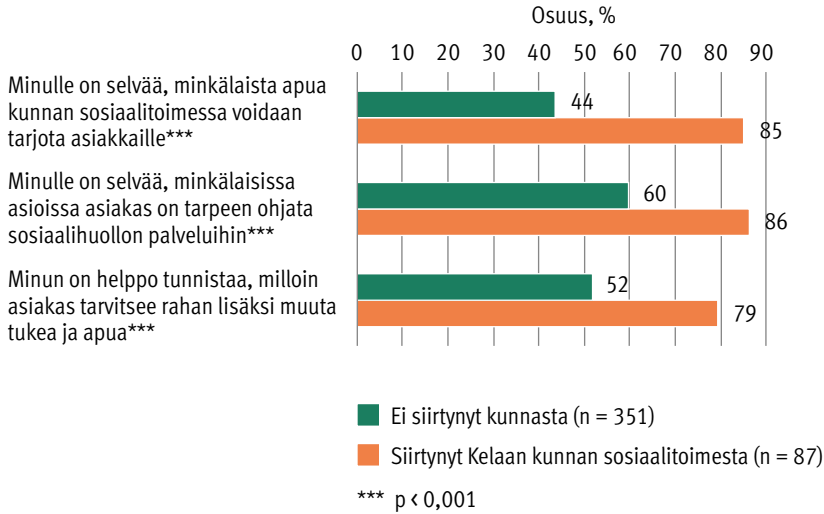
itselle on selvää, millaisissa asioissa asiakas on tarpeen ohjata sosiaalihuollon palveluihin. Erot etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien vastausten välillä ovat tilastollisesti merkitseviä, joskin kyvyssä tunnistaa asiakkaan avun tarve ei toimistojen palveluneuvojien ja etuuskäsittelijöiden arvioiden mukaan ollut eroa. (Kuvio 6.)

Kuvio 6. Etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojien arvio omasta ohjausosaamisesta, osittain tai täysin samaa mieltä olevien osuus, %.



Etuuskäsittelijöiden parempaa ohjausosaamista voi osittain selittää se, että kyselyyn vastanneista etuuskäsittelijöistä 35 prosenttia oli työskennellyt kunnan etuuskäsittelyssä, sosiaaliohjauksessa tai sosiaalityössä ennen Kelaan siirtymistä, kun toimistojen palveluneuvojista oli kuntien sosiaalitoimessa työskennellyt 8 prosenttia ennen nykyiseen tehtävään siirtymistä ja yhteyskeskuksen palveluneuvojista 4 prosenttia. Kun verrataan vastaajien kokemusta sosiaalihuollon osaamisesta sen mukaan, olivatko he työskennelleet kunnan etuuskäsittelyssä, sosiaaliohjauksessa tai sosiaalityössä ennen Kelaan siirtymistä, on kuntakokemuksella selvä yhteys työntekijän parempaan sosiaalihuollon osaamiseen. Riippuvuus kuntakokemuksen ja koetun sosiaalihuollon osaamisen välillä on tilastollisesti merkitsevä jokaisen väitteen kohdalla (kuvio 7, s. 231).

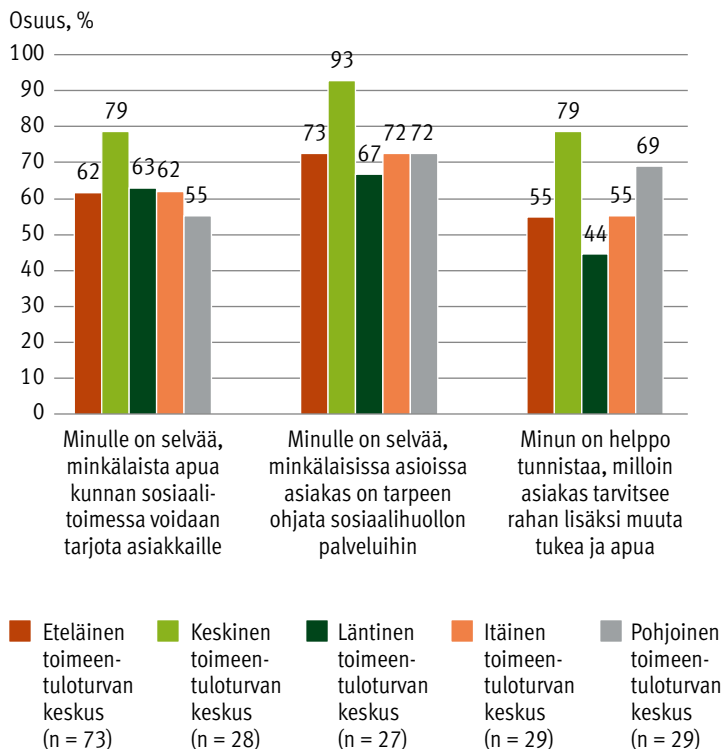
Kuvio 7. Kelan toimihenkilöiden arvio omasta sosiaalihuollon osaamisesta sosiaalihuollon työkokemuksen mukaan, osittain tai täysin samaa mieltä olevien osuus, %.



Seuraavaksi tarkastelemme etuuskäsittelijöiden arvioita omasta sosiaalihuollon osaamisestaan alueittain. Muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen vaikuttaa se, vaihteleeeko Kelassa toimeentulotukityötä tekevien osaaminen sosiaalitoimen palveluja tarvitsevien asiakkaiden tukemisessa alueittain vai jakautuvatko osaajat suunnilleen tasaisesti eri alueille. Etuuskäsittelijät jakautuvat viiteen eri toimeentuloturvan keskukseseen ja kussakin toimeentuloturvan keskuksessa hoidetaan pääasiassa oman alueen perustoimeentulotuen ratkaisutyö.

Vertailtaessa alueittain etuuskäsittelijöiden ohjausosaamista erityisesti keskisen toimeentuloturvan keskuksen alueen etuuskäsittelijät arvioivat tietämyksensä sosiaalitoimen palveluista keskimääräistä paremmaksi. Keskisen toimeentuloturvan keskuksen etuuskäsittelijöistä 79 prosenttia oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että on selvää, millaista apua sosiaalitoimessa voidaan tarjota asiakkaille, kun kaikista etuuskäsittelijöistä osuus oli 68 prosenttia. Keskisen alueen etuuskäsittelijöistä myös muita alueita suurempi osuus (92,9 %) oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että itselle on selvää, milloin asiakas on tarpeen ohjata sosiaalihuoltoon ja myös keskimääräistä suurempi osuus arvioi hyväksi kykynsä tunnistaa asiakkaan tuen tarve. Erot eri toimeentuloturvan keskuksissa työskentelevien etuuskäsittelijöiden välillä eivät kuitenkaan olleet tilastollisesti merkitseviä. (Kuvio 8, s. 232.)

Kuvio 8. Kelan etuuskäsittelijöiden arvio omasta ohjausosaamisesta toimeentuloturvan keskuksen mukaan, osittain tai täysin samaa mieltä olevien osuus, %.

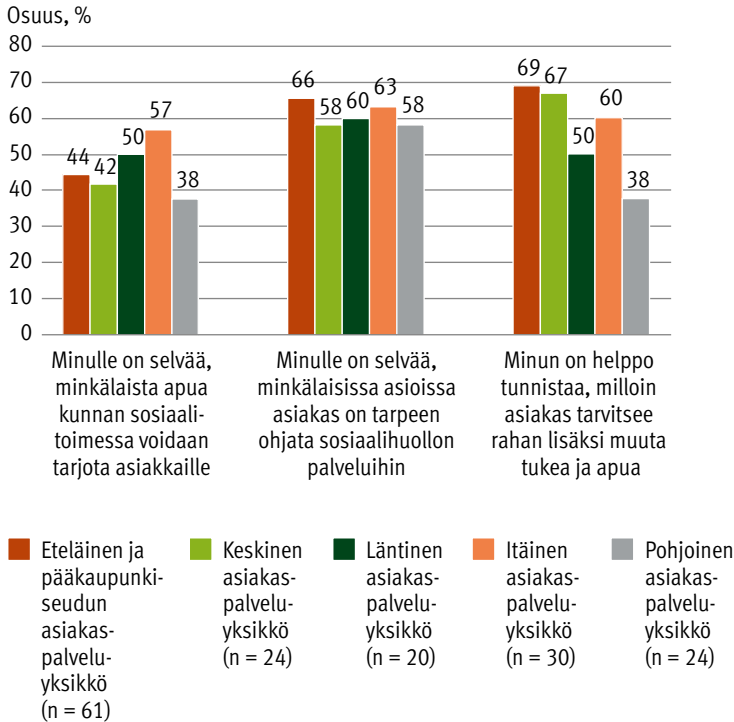


Toimistojen palveluneuvojat kohtaavat asiakkaat kasvatusten ja heillä on siten hyvä mahdollisuus palveluohjaukseen. Palveluneuvojien ohjausosaaminen voi auttaa toimeentulotuen hakijoita tarpeenmukaisiin palveluihin.

Kyselyyn vastanneista toimistojen palveluneuvojista 8 prosenttia oli työskennellyt ennen toimeentulotukityöhön siirtymistään kunnan sosiaalitoimen tehtävissä tai etuuskäsittelyssä. Ainoastaan eteläisen ja pääkaupunkiseudun asiakaspalveluyksiköiden vastaajista hieman useampi (14,8 %) oli siirtynyt palveluneuvojaksi kunnan sosiaalitoimesta tai etuuskäsittelystä. Muiden alueiden palveluneuvojissa oli vain yksittäisiä sosiaalitoimesta siirtyneitä vastaajia. Alueellisen vertailun perusteella itäisen asiakaspalveluyksikön palveluneuvojat arvioivat sosiaalitoimen osaamisensa useammin hyväksi kuin muiden alueiden palveluneuvojat. Sen sijaan kyselyyn vastanneet pohjoisen asiakaspalveluyksikön palveluneuvojat olivat muita harvemmin edes osittain samaa mieltä siitä, että heille on selvää, millaista apua sosiaalitoimessa on tarjolla. Pääkaupunkiseudun palveluneuvojat arvioivat puolestaan hieman muita useammin, että asiakkaiden tuen tar-

peiden tunnistaminen ja ohjaaminen sosiaalihuollon palveluihin on itselle selvää. Pohjoisen asiakaspalveluyksikön työntekijöistä sen sijaan vain reilu kolmannes oli osittain tai täysin samaa mieltä siitä, että asiakkaan tuen ja avun tarpeiden tunnistaminen on helppoa. (Kuvio 9.) Joistain eroista huolimatta vastaukset eivät poikkea toisistaan tilastollisesti merkitsevästi.

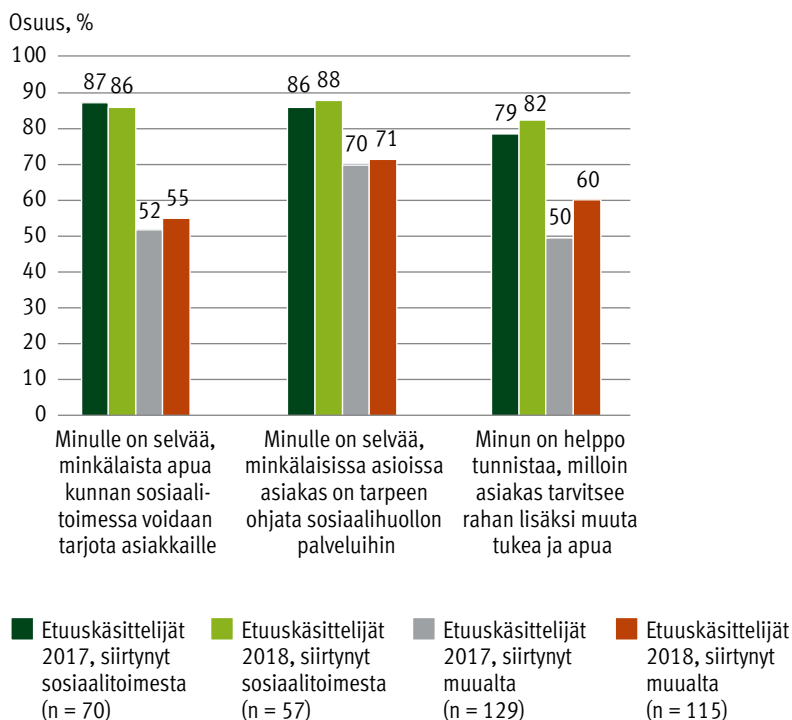
Kuvio 9. Kelan toimistojen palveluneuvojien arvio omasta ohjausosaamisesta asiakaspalveluyksikön mukaan, %.



Kelan toimihenkilökysely toistettiin uudelleen kesäkuussa 2018. Siihen vastasi 376 perustoimeentulotuen tehtävissä toimivaa. Lukuun laskettiin mukaan tiimi- ja ryhmäpäälliköt. Vastaajista 172 työskenteli etuuskäsittelyssä ja heistä 33 prosenttia oli toiminut kunnan etuuskäsittelyssä, sosiaali-ohjauksessa tai sosiaalityössä ennen Kelan toimeentulotukitehtäviin siirtymistä. Verrattaessa vuoden 2017 etuuskäsittelijöiden vastauksia vuoden 2018 vastauksiin ovat vastaajien arviot omasta sosiaalihuollon tuntemuksesta ja ohjausosaamisesta yllättävän samanlaisia (ks. kuvio 10, s. 234). Vastaajat ilman aikaisempaa kuntakokemusta toimeentulotukityöstä eivät vuonna 2018 tunteneet sosiaalitoimen palveluita tai kokeneet osaavansa ohjata asiakkaita sosiaalihuollon palveluihin sen paremmin kuin vuonna 2017. Hieman suurempi osa vastaajista arvioi kuitenkin tunnistavansa

asiakkaan tuen ja avun tarpeita vuonna 2018 kuin vuonna 2017. Emme kuitenkaan tiedä, miten suuri osa vuoden 2017 kyselyyn vastanneista vastasi kyselyyn myös vuonna 2018. Sosiaalitoimesta siirtyneiden ja muualta tulleiden etuuskäsittelijöiden arviot omasta sosiaalihuollon osaamisesta poikkeavat toisistaan tilastollisesti merkitsevästi sekä vuonna 2017 että vuonna 2018 kaikkien kysymysten kohdalla ($p < 0,05$).

Kuvio 10. Kelan etuuskäsittelijöiden arvio omasta sosiaalitoimen tuntemuksesta ja ohjausosaamisesta vuosina 2017 ja 2018 sosiaalitoimen kokemuksen mukaan, osittain tai täysin samaa mieltä olevien osuus, %.



Kuntien sosiaalihuollosta Kelaan siirtyneiden toimihenkilöiden arvio omasta osaamisesta asiakkaiden ohjaamiseksi Kelasta kuntaan oli selvästi parempi kuin muista tehtävistä siirtyneiden. Kelan seurannan mukaan vuoden 2017 alussa aloittaneista toimeentulotuen etuuskäsittelijöistä kolmannes oli siirtynyt Kelaan kunnista (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244). Emme kuitenkaan tiedä, rekrytoitiinko toisissa vakuutuspiireissä enemmän työntekijöitä kunnista kuin joissain toisissa, emmekä voi siinä suhteessa tehdä päätelmiä eri vakuutuspiirien eroista. Etuuskäsittelijöiden ja palveluneuvojen rekrytoiminen kunnista Kelaan

suuremmassa määrin olisi voinut lisätä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Muodollinen yhdenvertaisuus ei ole riittävä tavoite viimesijaisessa turvassa

Yhdenvertaisuus on abstrakti käsite eikä sen toteutumisen arviointi ole yksiselitteistä. Arvio yhdenvertaisuuden toteutumisesta riippuu siitä, miten käsite määritellään. Tässä artikkelissa tarkastelimme, miten muodollinen ja tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa Kelan ja kuntien yhteisenä vastuuna.

Havaintojemme mukaan *muodollista yhdenvertaisuutta* heikentää se, että asuinpaikkakunnan vakuutuspiiri tai kunnan koko on yhteydessä viimesijaisen turvan toteuttamiseen. Esimerkiksi isommissa kaupungeissa sosiaalityöhön tai sosiaaliohjaukseen pääseminen arvioitiin pienempiä kuntia vaikeammaksi. Yleisesti ongelmia havaittiin sekä Kelan ja kunnan keskinäisessä yhteydenpidossa asiakkaan asioiden hoitamisessa, Kelan halukkuudessa ja osaamisessa hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta, Kelan virkailijoiden valmiudessa ohjata asiakkaita sosiaalihuollon palveluihin että sosiaalihuollon valmiudessa ja mahdollisuuksissa vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin. Muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen nykytilanteessa on vaikutuksensa myös sillä, miten toimeentulotukityö oli järjestetty kunnissa ennen uudistusta.

Havaitut ongelmat muodollisessa yhdenvertaisuudessa voivat heikentää myös tosiasiallista yhdenvertaisuutta silloin, kun pääsy palveluihin väistyy ja ongelmat uhkaavat kasautua. Käytännön seuraus saavuttamattomista palveluista voi olla se, että asiakas ei saa sosiaalihuollon lausuntoja ajallaan, väärä toimeentulotukipäätös jää korjaamatta ilman sosiaalityöntekijän yhteydenottoa Kelaan tai pahimmassa tapauksessa sosiaalityön tukea vaille jääneen tilanne ehtii kriisiytyä (esim. häätö, lääkkeet jäävät saamatta) ennen avun saamista. Kuntakentän kirjavuus on hyvin havaittavissa toimeentulotukiudistuksen jälkeenkin: kuntakoolla on merkitystä eikä vakuutuspiirien toiminta ole kyennyt sitä ainakaan vielä tasoittamaan (Blomgren ym. 2016a, 29–40). Kokonaan toinen kysymys on, miten pitkälle muodollisessa yhdenvertaisuudessa voidaan viimesijaisessa turvassa mennä ilman, että se johtaa standardiratkaisuihin, jotka tekevät yksilölisten elämäntilanteiden huomioimisen mahdottomaksi (Rajavaara 2014).

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi on vaikeampaa kuin muodollisen yhdenvertaisuuden. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta nykyjärjestelmän heikkous on se, että sosiaali- ja terveystieteiden edellyttämä toimintamalli, jonka mukaan asiakkaan

saumaton ja kokonaisvaltainen palvelu hoidetaan Kelan ja kuntien yhteistyöllä, ei ollut vielä tarkasteluhetkellä syntynyt. Tästä kertoo se, että kunnissa ei aina tiedetty, mitä siellä tehdyistä lausunnoista Kelassa seuraa. Yhtäältä kunnissa varsin moni oli sitä mieltä, ettei Kelassa huomioida kunnan sosiaalihuollon asiantuntemusta. Kelassa sosiaalihuollon asiantuntemusta kokivat omaavansa ne työntekijät, joilla oli aikaisempaa työkokemusta kunnan sosiaalihuollosta. Kokemus asiantuntemuksesta ei vielä kerro siitä, että sitä varmasti olisi. Voinemme kuitenkin olettaa, että kokemus puuttuvasta asiantuntemuksesta ei ainakaan paranna asiakkaiden saamaa palvelua.

Kuntavastaajien mukaan asiakkaiden ohjaamisessa Kelasta kuntiin oli puutteita. Tulokset olivat linjassa Kelan toimihenkilöiden vastausten kanssa. Kelan toimihenkilöistä osa raportoi puutteita omassa asiantuntemuksessaan siinä, miten ja milloin toimeentulotuen hakijaa tulisi ohjata sosiaalihuollon palveluihin. Kelan palveluneuvojien sosiaalihuollon tuntemus näytti tämän aineiston perusteella varsin heikolta. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus tuskin on tässä suhteessa edistynyt huomioiden se, että Kelan toimihenkilöiden osaamisen ei havaittu vahvistuneen kahden eri kyselyajankohdan välillä.

Kyselyaineistomme ovat 2–3 vuotta vanhoja. Kelan ja kuntien yhteistyötä on kehitetty paitsi osana normaalia toimintaa myös erillisin kehittämishankkein. Yksi isoimmista hankkeista oli kesällä 2019 päättynyt PRO SOS -hanke (ks. tarkemmin Zechnerin ja Paavolan artikkeli tässä kirjassa, s. 430), jossa yhtenä kehittämiskohteena oli Kelan ja kunnan yhteistyö sosiaalityössä. Tämän kehittämistyön voi olettaa parantavan viime sijaisen turvan saajien palveluita, mutta varsinaista tutkimustietoa tästä tai hankkeissa kehitettyjen hyvien käytäntöjen valtakunnallisesta käyttöön-otosta ei vielä tätä kirjoitettaessa ole.

Kunnista kerätyn kyselyaineiston analyysi osoitti, että kysymyksenasettelut olisivat voineet paikoin olla parempia. Näin siitä huolimatta, että lomakkeet oli huolella suunniteltu ja niihin kerättiin kommentteja etukäteen eri vastaajaryhmiltä. Tiesimme hyvin ennakoon, että kyselylomakkeen laatiminen aihepiiristä kaikkiin kuntiin, kuntayhtymiin ja yhteistointialueille hyvin sopivaksi tuskin onnistuisi. Vastaajien kommentit, joille lomakkeessa oli paljon tilaa, osoittautuivat hyödylliseksi kysymysten luotettavuuden arvioinnissa. Vaikeaksi osoittautui tiedonsaanti siitä, mikä verran sosiaalityöntekijöitä tai -ohjaajia kunnissa osallistuu toimeentulotukipäätösten tekemiseen. Yritimme kysyä tätä sosiaalityön päälliköiltä päästäksemme ymmärrykseen sosiaalityöntekijöiden vastausprosentista – laihoihin tuloksiin. Osittain epäonnistumista selittänee se, että variaatiota työtehtävissä voi olla paljonkin ja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon

uudistukseen valmistautuminen on aiheuttanut jatkuvia muutoksia organisaatioissa. (Blomgren ja Saikkonen 2018a.)

Artikkelimme on käsitellyt sitä, miten yhdenvertaisuus uudessa järjestelmässä toteutuu viimesijaisessa turvassa. Aihetta olemme lähestyneet toissijaisten informanttien – kunnan ja Kelan työntekijöiden – näkökulmasta. Vaikka työntekijöiden kokemukset ovat arvokasta tietoa silloin, kun kokonaisuutta yritetään hahmottaa, eivät ne kuitenkaan voi korvata asiakkaiden omaa ääntä. Kokonaiskuva edellyttää asiakkaiden näkemysten huomioimista eikä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista voi luotettavasti arvioida ilman sitä. Siinä missä riskiperustainen sosiaaliturvajärjestelmä tulonsiirtoineen ja palveluineen on suurimmalle osalle kansalaisista tuonut autonomiaa ja mahdollisuuksia tavoitella itselleen tärkeitä asioita, ovat viimesijaisen turvan saajat selvästi heikommassa asemassa. Viimesijainen turva sisältää monia toimintamahdollisuuksia ja autonomiaa heikentäviä käytäntöjä. (Saari ym. 2017.) Asiakkaan juoksuttaminen Kelan ja kunnan välillä tilanteissa, joissa on epäselvää, minkä lakipykälän puitteissa meno korvataan, tai se, että sosiaalityöntekijää tarvitaan avustamaan virheellisten päätösten korjaamisessa, ovat esimerkkejä tällaisista käytännöistä.

Emme ota kantaa siihen, onko tilanne nykyjärjestelmässä parempi vai huonompi kuin vanhassa. Huomioiden, että kuntien käytännöt olivat kirjavia ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan, voitaneen olla varmoja, ettei yhdenvertaisuus ole vanhassakaan järjestelmässä toteutunut (ks. Linnakangas 2010; Blomgren ym. 2016a). On kuitenkin perusteita olettaa, että muodollinen yhdenvertaisuus on lisääntynyt, kun kuntien omista ohjeistuksista perustoimeentulotuessa on päästy eroon ja perustoimeentulotuen laskeminen tapahtuu valtakunnallisesti yhtenäisessä käsittelyjärjestelmässä. Lisäksi kaikissa kunnissa kuntalaisten käytettävissä on sama Kelan valtakunnallinen sähköinen järjestelmä perustoimeentulotuen hakemiseen. Eroja kuntien ja vakuutuspiirien välillä näkyi toimintakäytännöissä kuitenkin vielä olevan. Muodollisen yhdenvertaisuuden edistäminen onnistunee joka tapauksessa helpommin valtakunnallisessa järjestelmässä kuin kuntakohtaisesti.

Sen sijaan huomioiden ne puutteet, jotka Kelan ja kuntien yhteistoiminnassa havaittiin, voidaan epäillä, että tosiasiallinen yhdenvertaisuus toteutuisi riittävässä määrin. Tosiasiallista yhdenvertaisuutta tukisivat palvelut, joilla asiakkaiden toimintakykyä pystyttäisiin tukemaan siten, että heidän autonomiansa vahvistuisi. Kohtuullisten elämän edellytysten takaaminen ei ainakaan vielä syksyllä 2017 tai keväällä 2018 ollut vakiintunut Kelan ja kuntien yhteistyön ytimeksi (ks. Saari ym. 2017). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion viimesijaisessa turvassa pitäisi pystyä tukemaan

kaikkein heikoimmassa asemassa olevia yksilöllisesti antamalla heille enemmän tukea siten, että kohtuulliset elämän edellytykset toteutuvat (Goul Andersen 2012).

Uudistuksen jälkeen toisten yhdenvertaisuus toteutui paremmin kuin toisten: muodollisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi on nyt olemassa hyvät edellytykset, mikä hyödyttää toimeentulotuella perusturvaa täydentäviä viimesijaisen turvan saajia. Haavoittuvassa asemassa olevat, joille viimesijainen turva on erityisen tärkeä, tarvitsisivat kuitenkin nykyistä merkittävästi tiheimmän turvaverkon.

Lähteet

Arajärvi P, Sakslin M. Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Julkaisussa: Saari J, Yeung AB, toim. Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 2007: 47–61.

Blomgren S, Saikkonen P. Toimeentulotukiuudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön. Kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 7, 2018a.

Blomgren S, Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palvelussa vielä parannettavaa. Toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 12, 2018b.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016a.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 33, 2016b.

Goul Andersen J. Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden. Julkaisussa: Anttonen A, Häikiö L, Stefánsson K, toim. Welfare state, universalism and diversity. Cheltenham: Elgar, 2013: 162–186.

Hannikainen-Ingman K, Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 81–112.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Heinonen H-M. Byrokraatti vai asiakaspalvelija? Kelan virkailijan toimintatavat ja roolit Yhteyskeskuksessa palvelukulttuurin muutosten keskellä. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 106, 2009.

Kela. [Toimeentulotuki. Etuusohje](#). Päivitetty 24.7.2018. Viitattu 15.8.2018.

Kuivalainen S, Nelson K. Eroding minimum income protection in the Nordic countries? Resassessing the Nordic model of social assistance. Julkaisussa: Kvist J, Fritzell J,

Hvinden B, Kangas O, toim. Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol: Policy Press, 2012: 69–87.

Kvist J, Fritzell J, Hvinden B, Kangas O. Changing social inequality and the Nordic welfare model. Julkaisussa: Kvist J, Fritzell J, Hvinden B, Kangas O, toim. Changing social equality. The Nordic welfare model in the 21st century. Bristol: Policy Press, 2011: 1–22.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

L 815/2015. Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

Leibetseder B, Gubrium E, Dierckx D, Fluder R, Hauri R, Raymaeckers P. Subsidiarity and social citizenship. Social assistance schemes in Austria, Belgium, Switzerland and Norway. International Journal of Social Welfare 2017; 26: 353–365.

Linnakangas A. Sosiaalisten oikeuksien valvonta. Esimerkinä toimeentulotuki. Julkaisussa: Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta. Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies, 2010.

Minas R, Bäckman O, Jakobsen V, Korpi T, Lorentzen T, Kauppinen T. Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. Julkaisussa: Farnsworth K, Irving Z, Fenger M, toim. Social Policy Review 26. Bristol: Policy Press, 2014: 239–258.

Mukkila S, Ilmakunnas I, Moisio P, Saikkonen P. Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Julkaisussa: Karvonen S, Kestilä L, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 31, 2019: 79–93.

Näätänen A-M, Londén P. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE, 2018.

Pajukoski M. Muuttuvat sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa: Palola E, Karjalainen V, toim. Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 12, 2011: 79–100.

Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 6, 2019.

Pylkkänen A. Yhdenvertaisuus ja sosiaaliturva. Harkinnan muuttuneet rajat. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 20–38.

Rajavaara M. Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 136–154.

Saari J. Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus, 2015.

Saari J, Meriluoto L, Behm M. Oman elämänsä asiantuntijat. Selviytyminen viimesijaisella turvalla. Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuus 2000-luvun Suomessa. Julkaisussa: Saari J, toim. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press, 2017: 287–318.

Saiku P, Kuivalainen S. Toimeentulotukityö kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus

toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 115–147.

StVM 54/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Surakka A, Pyykkönen T, Myrskylä P, Saari J. Kerran asiakas, aina asiakas? Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuus 2000-luvun Suomessa. Julkaisussa: Saari J, toim. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press, 2017: 155–188.

Taina J, Kotiranta T. Sosiaalityötä ja toimeentulotukea. Aikuissosiaalityö paikkaansa hakemassa. Julkaisussa: Haverinen R, Kuronen M, Pösö T, toim. Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 2014: 179–195.

Thompson M, Wildavsky A. A poverty of distinction. From economic homogeneity to cultural heterogeneity in the classification of poor people. Policy Sciences 1986; 19: 163–199.

Tilastokeskus. [Käsitteet. Tilastollinen kuntaryhmitys](#). Helsinki: Tilastokeskus. Viitattu 18.6.2018.

van Oorschot W, Roosma F. The social legitimacy of differently targeted benefits. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, ImPROVE Working Paper 15/11, 2015.

Vehkalahti K. Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät. Helsinki: Tammi, 2008.

[Yhdenvertaisuuden arviointi](#). Finlex-julkaisut. Viitattu 18.12.2018.

Liitetaulukko 1. Sosiaalityön johtajat ja päälliköt, vastaajien jakautuminen vakuutuspiireittäin ja kuntaryhmittäin.

		Vastaajien lukumäärä	Osuus vastaajista, %
Vakuutuspiiri	Eteläinen	23	21
	Keskinen	25	23
	Läntinen	24	22
	Itäinen	20	18
	Pohjoinen	19	17
	Yhteensä	111	100
Kuntaryhmittely	Suuret kaupungit (> 50 000 asukasta), niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	21	19
	Muut kaupunkimaiset kunnat, niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	34	31
	Taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat, niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	56	50
	Yhteensä	111	100

Liitetaulukko 2. Sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat, vastaajien jakautuminen vakuutuspiireittäin ja kuntaryhmittäin.

		Vastaajien lukumäärä	Osuus vastaajista, %
Vakuutuspiiri	Pääkaupunkiseutu	93	25
	Eteläinen	65	18
	Keskinen	47	13
	Läntinen	62	17
	Itäinen	46	12
	Pohjoinen	49	13
	Ei tietoa	7	2
	Yhteensä	369	100
Kuntaryhmittely	Kuusikko (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku)	135	37
	Suuret kaupungit (50 000–150 000 asukasta), niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	93	25
	Muut kaupunkimaiset kunnat, niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	68	18
	Taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat, niiden kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet	54	15
	Ei tietoa	19	5
	Yhteensä	369	100

Hanna-Mari Heinonen ja Markku Laatu

Huolella harkiten?

Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä

Viimesijainen toimeentulotuki on tarveharkintainen etuus. Myös perustoimeentulotukea myönnettäessä viranomaiset joutuvat tekemään harkintaa muun muassa siitä, mikä on ”ihmisarvoista”, miten asiakkaalle koituvia menoja otetaan huomioon ”tarpeellisen suuruisina” tai onko tukea hakeva asiakas pyrkinyt riittävällä tavalla ”huolehtimaan omasta elatuksestaan” (L 1412/1997, 1 §, 2 § ja 7 b §).

Tuen tarveharkintaisuuden on katsottu mahdollistavan tuen jakamisen sitä eniten tarvitseville. Se on ollut myös keino ohjata tukea tarvitsevat muunlaisen avun ja tuen piiriin. Toisaalta tarveharkintaisuuden negatiivisena piirteenä on pidetty sitä, että sen johdosta tuen hakemiseen sisältyy tavanomaista enemmän asiakasta kontrolloivia ja leimaavia elementtejä. Tarveharkinnan vuoksi myös sen käsittely- ja palvelujärjestelmä on hallinnollisesti työläs ja ammatillisesti vaativa kokonaisuus. (mm. Blomberg ym. 2016.)

Koska perustoimeentulotukea koskevaan viranomaisharkintaan vaikuttavat muun muassa työnjohdolliset, ammattieettiset, tiedolliset ja enenevässä määrin myös esimerkiksi viranomaisten ja asiakkaiden käyttämiin tietojärjestelmiin ja asiointikanaviin liittyvät seikat (vrt. Kalliomaa-Puha ym. 2014, 9), järjestelmän toimivuuden mutta myös sen legitimitietin kannalta on olennaista, miten ja millaisessa organisaatiossa tätä harkintaa tehdään.

Perustoimeentulotukityötä ovat perinteisesti tehneet kuntien sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat tai ainakin he ovat ohjanneet tämän työn tekemistä, ja se on hahmotettu osaksi pitkälle koulutettujen sosiaalialan ammattilaisten¹ laajempaa perustehtävää huono-osaisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisessä ja ihmisten erilaisten elämänhallinta-ongelmien käsittelyssä. Tämän perustoimeentulotukityön professionaalisen ohjauksen takana on ollut ajatus siitä, että tuen tarpeessa oleva on usein paitsi taloudellisen avun myös yleisemmän sosiaalisten ongelmien selvittämiseen, paikantamiseen ja ratkaisemiseen liittyvän (aikuis)sosiaalityön tarpeessa (Haapola ja Mäntysaari 1997). Tuki on tuonut sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita palveluiden piiriin ja vastaavasti sosiaalityöllä on säilynyt määrätty ohjaus- ja harkintavalta tuen tarvitsijoiden taloudellisen tilanteen käsittelyyn.

1 Sosiaalialan ammattilaisilla tarkoitamme jatkossa sekä sosiaalityöntekijöitä että sosiaaliohjaajia.

Vuoden 2017 alussa toteutuneessa toimeentulotukiuudistuksessa kuntien sosiaalityöhön perinteisesti kytkeytynyt perustoimeentulotukityö sovitettiin kuitenkin Kelan valtakunnallisesti ja keskitetysti toimivaan byrokratiaan. Keskeisiä syitä uudistukselle olivat kuntien heikko taloudellinen tilanne ja siihen liittyvät julkisen hallinnon tehostamistoimet (Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30). Toisaalta tuen työjärjestelyissä kunnissa oli tapahtunut muutoksia, joiden seurauksena yhä suurempi osa työstä hoidettiin etuuskäsittelijöiden voimin (Kuivalainen 2013, 25). Etenkin suurimmissa kaupungeissa valtaosan perustoimeentulotukipäätöksistä tekivät sosiaalitoimen sisällä toimivat erilliset etuuskäsittely-yksiköt (Vogt ja Sjöholm 2014). Siksi perustoimeentulotukityön arvioitiin soveltuvan aiempaa paremmin myös Kelan hoidettavaksi.

Lisäksi kun hallitus keväällä 2014 teki päätöksen perustoimeentulotuen siirtämisestä Kelaan, tarkoituksena vaikuttaa olleen uudistuksen yhteydessä normittaa tuki aiempaa vähemmän harkintaa edellyttäväksi etuudeksi (VNK 2014). Siten se olisi ollut myös kitkattomammin sovitettavissa Kelan perusturvaetuuksien massatuotantojärjestelmään. (Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60.)

Toimeentulotukiuudistuksen lainvalmistelun aikana tilanne kuitenkin muuttui. Jo ensimmäisessä hallituksen esityksessä ajatus normittamisesta oli kadonnut ja tuen myöntämisen korostettiin uudistuksen jälkeenkin sen viimesijaisen luonteen vuoksi edellyttävän yksilöllistä tarveharkintaa (HE 358/2014). Myös uudistuksen toimeenpanoa täsmentävässä jälkimmäisessä lakipaketissa (HE 217/2016) painotettiin sitä, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet tulevat tunnistetuiksi Kelassa ja heidät ohjataan harkinnan mukaan kuntien sosiaalityön palveluihin. Lopulta, kun myös harkinnanvaraisia osia täydentävästä toimeentulotuesta siirrettiin osaksi perustoimeentulotukea², sen harkinnanvaraisuutta uudistuksen yhteydessä pikemminkin lisättiin kuin vähennettiin.

Uudistus muutti siten paitsi tuen luonnetta myös perustoimeentulotukityön osaamisperustaa, työn ohjeistamista ja valvontaa, työntekijöiden työkäytäntöjä sekä työn asemaa ja merkitystä koko sosiaaliturvan palvelujärjestelmässä. Samalla uudistus loi kokonaisuudessaan uudenlaiset puitteet perustoimeentulotukityöhön sisältyvän harkinnan käytölle.

Tässä artikkelissa tarkastelemme, miten uudistuksen yhteydessä kunnista Kelaan siirtyneet työntekijät luonnehtivat näitä harkinnan edellytyksiin vaikuttavia muutoksia. Toimeentulotukiuudistuksen yhteydessä to-

2 Uudistuksen yhteydessä aiemmin täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettavia kuluja siirrettiin käsiteltäviksi perustoimeentulotukea myönnettäessä. Näitä kuluja olivat vuokra- ja sähkövakuudet, muuttokustannukset, lasten päivä- ja iltapäivähoitomenot, lapsen tapaamisesta etävanhemmalle aiheutuvat kulut sekä välttämättömän henkilötodistuksen tai matkustusasiakirjan hankintakulut.

teutetussa Kelan historian suurimmassa työvoiman rekrytointiprosessissa Kela palkkasi perustoimeentulotuen ratkaisu- ja asiakaspalvelutehtäviin noin 250 työntekijää suoraan kuntien sosiaalitoimesta³. Kuntien sosiaalihuollosta uudistuksen yhteydessä Kelaan siirtyneet työntekijät muodostavat tutkimuksemme kannalta mielenkiintoisen ryhmän nimenomaan uudistuksen alkuvaiheessa. Heillä on kokemuseräistä omakohtaista tietoa kuntien perustoimeentulotukityön kytkennöistä sosiaalialan professionaaliseen ohjaukseen ja mahdollisuus vertailla ja arvioida työssä ja työn ohjauskäytännöissä Kela-siirron myötä tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutuksia.

Artikkelin aluksi tarkastelemme perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyvän viranomaisharkinnan luonnetta ja sen edellytyksiin vaikuttavia tekijöitä ennen uudistuksen toteuttamista ja sen jälkeen. Tämän jälkeen esittelemme tarkemmin tutkimuksemme aineiston ja analyysiprosessin. Sitten raportoimme tutkimuksemme keskeisimmät tulokset. Lopuksi pohdimme, miten toimeentulotukityöhön liittyvän harkinnan oikeellisuutta ja johdonmukaisuutta voitaisiin Kelassa kehittää ja minkälainen rooli sosiaalialan ammattilaisilla voisi (tai tulisi) olla Kelan toimeentulotukityössä ja hallinnonalojen yhteisissä toimeentulotukiasiakkuuksissa laajemmin.

Harkinta perustoimeentulotuessa

Harkintavalta merkitsee mahdollisuutta tehdä erilaisia valintoja ratkaisutilanteissa. Sosiaaliturvan järjestämisessä tätä valtaa on viranomaisilla vaihtelevasti. Harkinnan mahdollisuus on järjestelmän toimivuuden kannalta sekä välttämättömyys että sen riski. Harkintavallan välttämättömyys perustuu pohjimmiltaan siihen, että lainsäädännössä on useissa tapauksissa mahdotonta ennakoida kaikkia asiakkaiden elämäntilanteita ja tarpeita sekä niitä koskevia viranomaisten ratkaistavaksi tulevia asioita. (Rajavaara 2014, 138; Kotkas 2014.) Lisäksi viranomaisen toiminta perustuu ratkaisu- ja tehtäessä aina jossain määrin laintulkintaan. Vanhan sanonnan mukaan laki on niin kuin se luetaan.

3 Uudistuksen alkuvaiheessa perustoimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoista kolmannes siirtyi tehtävänsä kunnista, kolmannes tuli uuteen tehtävänsä Kelan sisältä ja kolmannes palkattiin Kelan ja kuntien ulkopuolelta avoimen työnhaun kautta. Toimeentulotukiudistuksen takia Kelaan palkattiin alkuvaiheessa 569 ratkaisuasiantuntijaa, 26 tiimipäällikköä ja 5 ryhmäpäällikköä. Myös toimeentulotuen asiakaspalvelutehtäviin palkattiin työntekijöitä suoraan kunnista. Kelan toimistoihin rekrytoitiin alkuvaiheessa kunnista 37 palveluneuvojaa ja valtakunnallisen puhelinpalvelun, Yhteyskeskuksen, toimeentulotuen asiakaspalveluun 30 työntekijää. (Sähköpostitiedonanto Kelan henkilöstösuunnitteluryhmästä 31.1.2017.) Jo uudistuksen alkuvaiheessa kävi ilmi, että henkilöstön kokonaismäärä oli vakavasti alimitoitettu. Sekä etuus- että asiakaspalvelutyöhön on sittemmin jouduttu palkkaamaan runsaasti lisää henkilöstöä.

Harkintavallan käytön riskit puolestaan liittyvät siihen, että työntekijöiden järjestyminen, intentiot ja vallankäytön vaikutukset eivät ole useinkaan ainakaan täysin tunnistettavissa ja ennakoitavissa. Siksi harkinta voi mahdollistaa asiakkaan tai yhteiskunnan kannalta myös epätarkoituksenmukaiset tai haitalliset valinnat. Haitallisimmillaan harkintavalta voi kääntyä suoranaiseksi mielivallaksi, esimerkiksi joidenkin asiakkaiden syrjinnäksi, tai työntekijän tai ammattiryhmän omien etujen tavoittelemiseksi. (Rajavaara 2014.)

Varsinkin viimesijainen toimeentulotuki tarjoaa työntekijöille ja organisaatioille runsaasti erilaisia harkinnan paikkoja (Grönberg 2018, 12). Toimeentulotukiviranomaisille varattu mahdollisuus harkintavallan käyttöön nojautuu paljolti yleiseen heitä kohtaan tunnettuun luottamukseen. Luotamme siis siihen, että he tekevät työnsä oikein. Luottamus perustuu tiettyihin järjestelyihin ja menettelytapoihin, joiden avulla pyritään varmistamaan ja kehittämään harkinnan laatua. Anders Molander ym. (2012; ks. myös Rajavaara 2014) erottelevat tällaisina keinoina harkinnan rakenteellisen ja episteemisen puolen. Ensiksi mainittu kuvaa harkintaa tilana, jonka raameissa päätös on mahdollista tehdä. Perustoimeentulotuen osalta tämä viittaa niihin poliittishallinnollisiin raameihin (ulkoisiin ohjaus- ja sääntelymekanismeihin ja periaatteisiin), jotka sitovat ja suuntaavat työntekijöiden harkintaa. Esimerkiksi sosiaalilainsäädännön ja etuusohjeiden tulisi olla oikein kohdentuvaa, johdonmukaista ja ymmärrettävää, jotta ne edistäisivät hyvää harkintaa. Sääntelyä voidaan parantaa muun muassa lainvalmistelun osaamisen kehittämisen avulla (OM 2020).

Molanderin ym. (2012) mainitsema harkinnan episteeminen ulottuvuus käsittelee harkintaa prosessina, kognitiivisena työotteena ja johtopäätöksiin johtavana järjelynä. Yhtenä tärkeänä keinona he mainitsevat formatiiviset keinot, jotka viittaavat varsinkin työntekijöiden (ammattilaiseen) koulutukseen ja pätevyyden varmistamisen menettelyihin. Toimeentulotukityön osalta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että harkinta nojautuu sosiaalialan ammattilaisten taitotietoon. Muita keinoja ovat (tutkimus)näyttöön pohjautuvat ja muut harkinnan laatua tukevat menettelytavat, erilaiset hyvään harkintaan motivoivat taloudelliset ym. kannustimet, harkinnan pohjana olevaa argumentaatiota kontrolloivat ja kehittävät kollegiaaliset ja kansalaisten kuulemiseen pohjautuvat (*deliberatiiviset*) menettelytavat sekä osallistavat toimintatavat, jolloin harkintaa tekevien ihmisten joukkoa laajennetaan – esimerkiksi kysymällä tarvittaessa neuvoa asiantuntijaraadilta.

Perinteisesti toimeentulotukityöhön liittyvä harkinta on ollut kuntien sosiaalitoimen tehtävä. Niiden toiminta on perustunut paitsi lainsäädäntöön ja toimeentulotukityötä järjestäviin byrokraattisiin ja managerialis-

tisiin rakenteisiin myös sosiaalityöprofession työorientaatioon, -menetelmiin ja ammatilliseen hierarkiaan (Rostila ym. 2011). Ammatillisen koulutuksen ja pätevöitymisen kautta hankitun taitotiedon, reflektiokyvyn ja ammattietiikan on katsottu mahdollistavan asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja suojaavan mielivaltaisilta ja epäjohdonmukaisilta ratkaisuilta tukea myönnettäessä (Rajavaara 2014). Vaikka viime vuosikymmeninä toimeentulotukityö on siirtynyt enenevässä määrin kuntien etuuskäsittelijöiden tehtäväksi, käytännössä hekin ovat tehneet työtään ja siihen liittyvää harkintaa viime kädessä sosiaalityöprofession valvonnan ja tuen piirissä.

Sosiaalitoimessa on ollut käytössä myös muita episteemisen harkinnan ulottuvuutta kontrolloivia ja kehittäviä menettelytapoja. Nekin ovat pohjautuneet suurelta osin sosiaalialan kollegiaalisen ohjauksen ja tuen antamisen muotoihin (työnohjaus ja ohjeistus, vertaistuki ratkaisujen teossa jne.). Enenevässä määrin sosiaalialan ammattilaisten harkinta nojautuu myös sosiaalitutkimusta tekevien kollegoiden tuottamaan empiriseen tietoon (ks. mm. Satka 2015). Lisäksi varsinkin managerialististen työnohjamisoppien omaksumisen myötä työtä ja työssä tehtävää harkintaa on alettu kontrolloida monenlaisin työntekijöiden selontekovelvollisuutta lisäävin menettelyin (ks. tarkemmin mm. Juhila 2009; Evans 2010, 39–51).

Kelassa sosiaalialan professioilla ei ole ollut yhtä vahvaa asemaa etuuskien käsittelyyn ja asiakkaiden palveluun liittyvässä harkinnassa. Kela on ylipäätään monessa suhteessa erilainen organisaatio kuin kuntien sosiaalitoimi. Erot näkyvät muun muassa organisaatioiden koossa, tehtävissä, osaamisvaatimuksissa, työjärjestelyissä ja niitä koskevissa työnohjavastuissa. Perustoimeentulotukityötä ohjeistetaan, johdetaan ja tehdään Kelassa keskitetysti. Paikallisen sosiaalialan professionaalisen ohjauksen sijaan työtä koskevat ohjeet muotoillaan keskeisiltä osin Kelan keskushallinnossa toimivassa etuuspalvelut-tulosityksikön lakiyksikössä (tarkemmin toimeentuloturvan osaamiskeskuksessa), jossa sosiaalityön asiantuntijoiden määrä on kuntakenttään verrattuna pieni. Työhön sisältyvää harkintaa linjaavat Kelassa sosiaalialan ammattilaisten sijaan pääasiassa juristit.

Vastaavasti perustoimeentulotukeen liittyvä käytännön ratkaisu- ja asiakastyö on eriytetty keskushallinnossa toimivien etuus- ja asiakkuuspalvelut-tulosityksiköiden johtamiksi prosesseiksi. Niiden työnohjavastuussa olevilta tiimi- ja ryhmäpäälliköiltä, saati ratkaisutyötä tekevillä ratkaisuasiantuntijoilta tai asiakaspalvelusta vastaavilta palveluneuvojilta, ei edellytetä sosiaalityön asiantuntemusta eikä heillä ylipäätään ole muodollisia, tarkasti määriteltyjä koulutusvaatimuksia. Työtä myös siirrellään valtakunnallisesti sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän (OIWA) avulla paikasta toiseen.

Paitsi byrokraattiset rakenteet (Hales 2002, 52–53; Rostila ym. 2011, 144) myös managerialistiset työnjohtamiskäytännöt ovat ohjanneet Kelan työntekijöiden työtä ja harkintaa jo pitkään. Vaikka organisaation strategiset tavoitteet asettaa sen ylin johto ja etuusharkintaa ohjeistetaan keskitetysti, henkilöstöresursseja johdetaan organisaatiossa tulosoajatusti operationaalista vastuuta alemmille portaille siirtäen. Yksiköiden ja niiden työntekijöiden tehokkuutta ja suoritteita myös mitataan tulostavoitteisiin kytkeytyvillä pitkälle standardoiduilla määrällisillä mittareilla. Miltei kaikessa toiminnassa – kuten muuallakin julkishallinnossa (Lähdesmäki 2003) – tavoitellaan etuuksien toimeenpanon jatkuvaa tehostumista. Viime vuosina sitä on tavoiteltu etenkin digitalisoinnin, automatisoinnin ja asiakkaille suunnattujen verkkopohjaisten itsepalvelujen kehittämisen avulla.

Perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan perusteltiin sillä, että työ oli jo aiemmin kunnissa siirtynyt pitkälti etuuskäsittelijöiden vastuulle. Siirron ei katsottu olennaisesti muuttavan jo kunnissa aiemmin omaksuttuja työkäytäntöjä. Toisaalta Kela-siirron katsottiin tarjoavan paremmat edellytykset asiakkaiden välisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi (Blomgrenin ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 212). Keskeinen keino parantaa yhdenvertaisuutta tuottavaa harkintaa ovat Kelassa juristivetoisesti ja keskushallintolähtöisesti tuotetut etuusohteet. Kelan etuuksien ratkaisutyötä koskevan yksityiskohtaisen ohjeistuksen lisäksi myös asiakaspalvelutyötä ohjataan keskitetysti, ja asiakaspalvelutyöhön on kehitetty erilaisia standardisoituja proseduureja (esimerkiksi elämäntilannekartoituksia).

Toisaalta, kuten edellä kävi ilmi, Kela-siirtoa puollettiin myös vahvasti taloudellisilla perusteilla. Kelan keskitetyn etuustuotantojärjestelmän arvioitiin tuottavan skaalaetuja, joiden uskottiin parantavan merkittävästi työn tehokkuutta. (VNK 2014.) Toiminnan tehostumista koskevat tavoitteet ovat kuitenkin osoittautuneet vaikeasti saavutettaviksi, koska uudistusta koskevan lainsäädännön valmisteluvaiheessa tuen harkinnanvaraisuus pikemminkin kasvoi kuin heikkeni (Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60; VTV 2020). Harkinnanvaraisuuden lisääntymisen myötä on mahdollista, että myös harkinnan rakenteelliset raamit pikemminkin joustivat kuin tiukkenivat, vaikka työn ylhäältä päin tapahtuva ohjeistus ehkä jossain määrin samalla lisääntyikin.

Lisäksi Kelasta puuttuvat suurelta osin kuntien sosiaalitoimelle ominaiset episteemiset mahdollisuudet (Molander ym. 2012) harkinnan kontrollointiin ja kehittämiseen. Keskeisin ero on siinä, että Kelalla ei ole samanlaisia formatiivisia keinoja kuin kuntien sosiaalityöllä vaikuttaa harkinnan ja sen nojalla tehtävien ratkaisujen laatuun. Kelassa perustoimeentulotukityötä tekevien työntekijöiden yleiset ammatilliset taitotiedot

ja pätevyysvaatimukset eivät ole yhtä tiukasti säänneltyjä kuin kunnissa, ja Kelassa etuuskäsittelijöillä ei ole tukenaan samanlaista professionaalista ohjaavaa työyhteisöllistä verkostoa kuin kuntien sosiaalitoimessa.

Tilanne on toimeentulotukityön ja siinä tehtävän harkinnan kannalta haasteellinen, varsinkin kun tiukentuva talous, toimeentuloturvan rahoituksen muutokset sekä palvelu- ja etuusleikkaukset vaikuttavat – tarkoituksellisesti tai tarkoittamatta – myös harkinnan edellytyksiin ja mahdollisuuksiin Kelassa. Lisäksi hyvinvointikansalaisuuteen liittyvät uudet piirteet, kuten aktivointi, vastuullistaminen, velvoittaminen sekä kuluttajuus ja siihen liittyvä palveluiden henkilökohtaistaminen, asettavat kasvavia vaatimuksia harkinnan käytölle. Ja mitä yksilöllisempiä palveluita ja etuuksia halutaan, sen enemmän harkintaa tarvitaan. (Kalliomaa-Puha ym. 2014, 10.)

Nämä ja edellä mainitut varsinaisen toimeentulotuki uudistuksen myötä tapahtuneet muutokset heijastuvat oletettavasti monin tavoin perustoimeentulotukityössä tapahtuvan harkinnan edellytyksiin.

Tutkimusasetelma, aineisto ja analyysiprosessin kuvaus

Tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Minkälaiset edellytykset Kelan työjärjestelyt luovat perustoimeentulotukityöhön sisältyvälle harkinnalle?
- Minkälaisia muutoksia harkinnan edellytyksissä on uudistuksen myötä tapahtunut?

Tutkimuksemme perustuu keskeisiltä osin kesällä 2017 kerättyyn teemahaastatteluaineistoon. Aineistona on haastatteluja niiltä Kelan työntekijöiltä, jotka palkattiin uudistuksen yhteydessä kunnista Kelaan. Haastattelimme tutkimustamme varten toimeentulotuen ratkaisuasiantuntijoita, toimistoissa asiakaspalvelutyötä tekeviä palveluneuvojia sekä ratkaisu- ja asiakaspalvelutoiminnan ryhmäpäälliköitä. Haastatteluja tehtiin eri kokoisilla paikkakunnilla eri puolella Suomea. Haastateltavat työskentelivät sekä sellaisissa toimipisteissä, joissa oli toimeentulotuen ratkaisutyön lisäksi asiakaspalvelua, että niissä toimipisteissä, joissa työskenteli vain asiakaspalvelua tai tuen ratkaisutyötä tekeviä toimihenkilöitä.

Tutkimuksessa hyödyntämämme haastatteluaineisto sisältää yhteensä 16 teemahaastattelua. Haastattelut kestivät tunnista puoleentoista ja ne nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja litteroitiin myöhemmin aineiston analyysia varten.

Haastatteluissa käsiteltiin paitsi edellä mainittuja harkinnan edellytyksiä ja niissä toteutuneita muutoksia myös laajemmin toimeentulo-

tuki uudistukseen liittyviä seikkoja. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluita, joiden tarkoituksena oli kerätä kuvailevaa kokemusperäistä tietoa käynnistyneestä institutionaalisesta muutoksesta⁴. Keskeisenä yleisempänä haastatteluteemana oli se, miten uudistus oli vaikuttanut työn tekemisen edellytyksiin ja minkälaisia muutoksia työjärjestelyissä oli entisten kuntatyöntekijöiden kokemusten perusteella tapahtunut tuen siirtyttyä kuntien sosiaalitoimesta Kelan hoidettavaksi. Lisäksi selvitimme, miten työntekijät yleisesti kokivat työskentelyn Kelassa perustoimeentulotukiasioiden parissa. Tämän artikkelin tutkimusaineiston muodostavat ne haastatteluosiot, jotka koskettelivat tavalla tai toisella yllä mainittuja tutkimuskysymyksiä.

Kuten laadulliselle tutkimukselle on luonteenomaista, aineisto ja tutkimusongelma olivat tutkimusprosessin aikana vuoropuhelussa keskenään (Ruusuvuori ym. 2010, 13). Käytännössä tutkimusaineiston analyysi ja tutkimuksen kysymyksenasettelun muotoutuminen siis limittyivät toisiinsa. Haastatteluaineistoon tutustuminen eteni aluksi erilaisten kysymyksenasettelua tämentävien ja aineiston jäsentämistä helpottavien teoreettisten pohdintojen ja niihin liittyvien taustaoletusten varassa. Kyseessä ei siis ollut puhtaasti aineistolähtöinen tarkastelu. Havaintojen tekemistä ohjasivat monenlaiset johtoajatukset (Grönfors 1982, 33–37; ks. Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006), jotka perustuivat aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja aiheen ympärillä käytyyn keskusteluun. Pyrimme kiinnittämään huomiota myös havaintoihin, jotka tuntuivat aiempaan keskusteluun nähden yllättäviltä ja omien ennakko-oletustemme vastaisilta (Ruusuvuori ym. 2010, 16).

Aineiston raaka-analyysivaiheessa jäsensimme sen harkinnan kannalta relevanteiksi teemakokonaisuuksiksi. Ne sisälsivät haastateltujen puhetta muun muassa Kelan ja kuntaorganisaatioiden työskentely- ja johtamistapojen sekä osaamisperustan eroista. Kiinnitimme erityistä huomiota lausumiin, joissa haastateltavat ilmaisivat tunnereaktioita, yllättymistä, tyytyväisyyttä tai pettymyksen tunteita edellä mainittujen asioiden suhteen.

Seuraavassa vaiheessa aineistoa rajattiin koskemaan välittömämmin työhön sisältyvän harkinnan edellytyksiä ja näissä tapahtuneita muutoksia. Analyysivaiheessa aineistosta etsittiin työntekijöiden tapoja jäsentää tuen tarveharkintaista luonnetta ja puhetta, jossa työntekijät puntaroivat

4 Keräsimme haastatteluaineiston itse. Kelassa työskentelevinä tutkijoina meidän oli helppo lähestyä paikallistoimistoissa työskenteleviä Kelan palveluneuvojia ja ratkaisuasiantuntijoita, eikä haastateltavien löytäminen tutkimusta varten ollut vaikeaa. Toisaalta teimme kuitenkin tutkimusta erillään varsinaisesta perustoimeentulotukityöstä, emmekä olleet myöskään mukana toimeentulotukiudistuksen valmistelussa. (Kelan tutkimuksen riippumattomuudesta organisaation sisällä ks. Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60.)

harkinnan käyttöä tukevia tai vaikeuttavia tekijöitä omassa työssään sekä Kelassa että kunnissa. Kiinnostuksen kohteena olivat nimenomaan työn-tekijöiden kokemusperäiset havainnot ja tuntemukset. Aineiston analyysi tapahtui etenkin Molanderin ym. (2012) ja Rajavaaran (2014) tutkimuksiin tukeutuen erittelemällä yhtäältä harkinnalle jätettyä rakenteellista tilaa ja sen ohjausvaikutusta sekä toisaalta harkinnan prosessia ja sen kognitiivisia ynnä muita edellytyksiä (harkinnan episteeminen ulottuvuus). Aineistosta tehdyt luokittelut ja tulkinnat eivät pohjaa suoraan aikaisempaan teoriaan, mutta kytkennät ovat olemassa (Eskola ja Vastamäki 2001; ks. Saaranen-Kauppinen ja Puusniekka 2006).

Taulukkoon on koottu tutkimuksemme empiirinen analyysikehikko. Vasemmassa sarakkeessa on jaoteltu edellä mainittujen tutkimusten nojalla aineistosta esiin nousevia Kelan perustoimeentulotukityöhön kuuluvan harkinnan edellytyksiä. Kyseisessä sarakkeessa viranomaisille jätetyn harkinnan tila ja ulkoinen ohjaus viittaavat harkinnan rakenteelliseen puoleen. Harkinnalle tarjolla oleva tuki, harkinnassa hyödynnetty tietopohja ja harkinnan kannustimet puolestaan kytkeytyvät harkintaan prosessina.

Taulukko. Harkinnan edellytykset perustoimeentulotukityössä ja toimeentulotuki-uudistukselle asetetut harkintaa koskevat poliittishallinnolliset tavoitteet.

Harkinnan edellytykset perustoimeentulotukityössä	Uudistukselle asetetut harkinnan edellytyksiä koskevat tavoitteet
Viranomaisharkinnalle jätetty tila ja ulkoinen ohjaus <ul style="list-style-type: none">– lainsäädännön ja etuusohjeiden jättämän harkintavallan laajuus– etuusohjeiden riittävyys	Siirtyminen kuntien kirjavista ohjeista valtakunnalliseen etuusohjeistukseen
Harkinnalle pulmatilanteissa tarjottu horisontaalinen ja vertikaalinen tuki <ul style="list-style-type: none">– kenen puoleen työntekijät voivat kiperissä harkintatilanteissa kääntyä– minkälaisen asiantuntemuksen pohjalta tätä tukea annetaan– tarjolla olevan tuen riittävyys	Kelan ja kuntien työntekijöiden välisen yhteistyön tiivistäminen Huolehdittava Kelan työntekijöiden riittävästä osaamisesta ohjata asiakkaita tarvittaessa sosiaalityön piiriin
Harkinnan pohjana käytetyn tiedon saatavuus ja laatu <ul style="list-style-type: none">– asiakkaiden elämäntilannetta koskevien tietojen riittävyys, löydettävyys ja hahmotaminen	Kelan kuntia monipuolisemmat ja koko maan kattavat tietojärjestelmät parantavat kokonaiskäsitystä tukea hakevien asiakkaiden (taloudellisesta) tilanteesta
Harkinnan kannustimet <ul style="list-style-type: none">– miten työssä ohjataan perusteelliseen ja huolelliseen harkintaan	Turvettava riittävät resurssit tuen käsittelyyn ja asiakkaiden palveluun Palkattava ensisijaisesti toimeentulotukityötä tehneitä työntekijöitä kunnista

Taulukon oikeaan sarakkeeseen on puolestaan kirjattu uudistukselle poliittishallinnollisen järjestelmän puolesta asetettuja etukäteistavoitteita, jotka liittyvät vasemmassa sarakkeessa mainittuihin asioihin. Suhteutamme haastattelulausuntoja jossain määrin myös näihin tavoitteisiin harkinnan eri osa-alueilla. Tavoitteita sisältävät dokumentit koostuvat muun muassa valmistelun aikaisista hallituksen esityksistä sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoista.

Analyysikehikkomme yhdistää näin harkinnan edellytyksistä käytyä teoreettista keskustelua niihin odotuksiin (ja pelkoihin), joita tuen tarveharkintaisen luonteen ja työhön aiemmin liittyneen professionaalisen ohjauksen heikkenemisen myötä liittyi uudistuksen toteuttamiseen. Hallitusten esitysten (HE 358/2014; HE 217/2016) perusteella vaikuttaa siltä, että toimeentulokiuudistuksen valmisteluvaiheessa työhön sisältyvän harkinnan toivottiin helpottuvan ja yksinkertaistuvan. Yhteisten etuusohjeiden, monipuolisen asiakastietojärjestelmän ja Kelan keskitetyn työskentelytavan uskottiin helpottavan tuen myöntämistä ja yhdenmukaistavan sen harkintakäytäntöjä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti puolestaan omissa mietinnöissään muun muassa toimeentulokityöhön varatun henkilöstön riittävyttä ja osaamista. Valiokunta esimerkiksi kehotti Kelaa rekrytoimaan toimeentulokityöhön työntekijöitä kunnista riittävän osaamisen varmistamiseksi. (StVM 54/2014 vp; StVM 33/2016 vp.)

Harkinnan ohjeistus ja työntekijälle jätetty liikkumavara

Ennen toimeentulokiuudistuksen toteuttamista perustoimeentulokityöhön sisältyvän harkinnan käyttöä ja työntekijöille harkinnan osalta jätettyjä vapausasteita oli lähes kaikkialla rajattu kuntakohtaisin ohjein. Näiden ohjeiden tarkkuustaso ja käytötapa kuitenkin haastattelujen perusteella vaihteli kuntien välillä. Osassa kunnista perustoimeentulokityötä oli ohjeistettu kuntaorganisaation toimesta yksityiskohtaisilla soveltamisohjeilla⁵. Osassa kunnista sosiaalialan ammattilaiset puolestaan linjasivat päivittäisessä työssään tuen myöntämiskäytäntöjä itse, eikä kovin yksityiskohtaisille ohjeille tästä syystä ollut käytännön tarvetta tai myöntämisperiaatteet omaksuttiin hiljalleen kokemuksen kautta ja ne kulkivat hiljaisena tietona työntekijältä toiselle.

Juuri näistä harkintaa koskevista rakenteellisista ja episteemisistä syistä (Molander ym. 2012) johtuvat kuntien kirjavat toimeentulotuen myöntämiskäytännöt (Saikku ja Kuivalainen 2013; Saikkonen 2016) olivat ongelma, jonka toivottiin uudistuksen myötä ratkeavan. Tästä syystä Kelan

5 Kunnissa perustoimeentulokityötä ohjasivat kuntien omien soveltamisohjeiden lisäksi STM:n antamat valtakunnalliset toimeentulokilain soveltamisohjeet.

etuusohjeisiin liittyi haastattelujen mukaan ennakolta paljon toiveita. Haastatellut kertovat odottaneensa selkeitä ja konkreettisia ohjeita erilaisen tulo- ja menolajien ja elämäntilanteiden huomioon ottamisessa toimeentulotukipäätöstä tehtäessä. Selkeiden keskushallinnosta annettujen ohjeiden toivottiin tuottavan ratkaisukäytäntöihin yhdenmukaisuutta ja ennustettavuutta, jota uudistukselta myös sen valmisteluun osallistuneet odottivat.

Kelassa perustoimeentulotukityön etuusohjeiden suunnittelussa hyödynnettiin saatavilla olleita kuntien toimeentulotuen soveltamisohjeita ja sosiaalitoimen organisaatioista kerättyä kyselytietoa toimeentulotuen myöntämiskäytännöistä eri puolilta Suomea. Kunnista sosiaalialan ammattilaisilta kerätty tieto aiemmista perustoimeentulotuen myöntämiskäytännöistä ja harkinnan periaatteista oli kuitenkin sirpaleista⁶. Etuusohjeiden viimeistelylle jäi uudistuksen valmistelun loppuvaiheessa myös lähes olemattoman vähän aikaa. Ohjeiden sisältöön vaikuttavaa lainsäädäntöä vahvistettiin vain viikkoja ennen kuin perustoimeentulotukityön piti Kelassa käynnistyä (Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60).

Ilmeisesti juuri näistä syistä johtuen Kelan etuusohjeet olivat siksi uudistuksen alkuvaiheessa monin paikoin keskeneräisiä ja turhan yleisluontoisia. Tämä tuli monelle haastatellulle yllätyksenä.

”Mä luulin, että Kelan ohjeistus olis huomattavasti tarkempi, että se oli mulle yllätys, että ne on niin väljät. – Jotenkin oli tottunu, että minkälaisena olin aikasemmin nähny Kelan, että oli tarkat ohjeistukset miten toimitaan. Ja mua oikein jännitti se, että kunnassa oli paljon semmosta harkintajuttua, niin mietin, että miten Kela näihin ja miten se linjaa nää tarkasti. Ja sit kun tuli tänne, niin huomasi, että täällä on enemmän harkintaa mitä kunnassa ja ohjeistus antaa enempi semmosta harkintakykyä, mitä kunnalla, että se yllätti mut.”

Kuntien omat soveltamisohjeet olivat haastateltujen mukaan olleet monin paikoin jopa yksityiskohtaisempia ja selkeämpiä kuin Kelan ohjeistukset. Perustoimeentulotukihakemusten käsittelyssä etuuskäsittelijöillä oli monissa kunnissa ollut vain vähän harkintavaltaa. Se, mitä ei ollut erikseen etukäteen ohjeistettu, oli hyväksytetty kuntaorganisaation sisällä toimivan sosiaalialan professionaalisen hierarkian mukaisesti joko sosiaali-ohjaajilla tai sosiaalityöntekijöillä.

6 Kunnista kerätyn tiedon tuottama sekava yleiskuva ilmentää sosiaalialan professionaalisen harkintavallan rajojen epäselvyyttä ja monimuotoisuutta perustoimeentulotukityössä kuntien välillä. Valmisteluvaiheessa kerätyn tiedon heikkolaatuisuus liittyi myös siihen, että osa kunnista oli hyvin heikosti sitoutunut uudistuksen valmisteluun.

”Oli [ohjeet selkeämpiä] – – eikä – – me saatu käyttää perustointitulossa oikeestaan niinkun harkintaa, me tehtiin hyvin ohjeitten mukaan, – – että me tehhään [Kelassa] sitten varmaan niin paljon eri tavalla ihmiset päätöksiä, et siellä [kunnassa] oli niinkun se ohjeistus, me noudatettiin hyvin tarkkaan että mikä huomioidaan, mitä ei huomioida, ja sitten jos oli epävarma niin me kysyttiin sitä sosiaalityön puolelta.”

Ongelmia aiheutti paitsi harkintaa koskevien ohjeiden yleisluonteisuus myös niihin jatkuvasti tehdyt päivitykset. Uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa vuonna 2017 perustoimeentulotuen etuusohjetta muokattiin pahimmillaan päivittäin.

”Sä teit aamupäivällä näin, niin iltapäivällä tehtiinkin eri lailla. Ja tuli semmonen olo, että pitääks mun laittaa jokaisesta päätöksestä kellonaika ylös, et millon mä oon tehny tän päätöksen.”

Kelan etuusohjeisiin alkuvuoden aikana tehdyt linjamuutokset eivät haastattelijan mukaan olleet pieniä, vaan ohjeisiin tehtiin paikoitellen isojakin muutoksia. Haastattelijan mukaan kunnista siirtyneitä kenttätöntehtäjiä olisi kannattanut kuunnella aikaisemmin ja herkemällä korvalle, niin ohjeita olisi saatu muokattua ketterämmin.

”Tuntu, et joissakin niin kun, linjattiin väärin, tehtiin päätöksiä sillä tyyllillä ja vaikka yritti kuntalaiset sanoa, että ei se oo niin. Ja sitten tehään kaks kuukautta väärin ja muutetaan ohjeistusta. – – vahvatkin linjaukset on muuttunu tässä puolen vuoden aikana.”

Haastattelijan perusteella tuntuu selvältä, että ohjeiden laatimisessa olisi hyödytty varsinkin alkuvaiheessa kuntien sosiaalialan ammattilaisten taitotiedosta ja kokemuksesta. Kenties Kelan keskushallintovetoiseen ohjaukseen uskovassa organisaatorakenteessa ei kuitenkaan osattu tunnistaa ja hyödyntää sosiaalialan professioiden tai kokemuksen kautta syntynyttä ammattitaitoa. Etuusohjeiden alkuvaiheen juristivetoisessa laatimisprosessissa kuvastui Kelassa sisäistetty usko legalistiseen ohjeistamiseen ja tätä kautta tapahtuvaan harkinnan tilan rajaamiseen. Haastattelijan perusteella ohjeista paistoi joissain kohdin läpi myös puutteellinen ymmärrys tuesta ja perustoimeentulotukityön sisällöistä.

”– – ihan, kun sen ois antanu sen ohjeen joku sellanen, joka ei oo perehtynyt siihen asiaan ollenkaan. – – Kelle sie meet sitten sanoo, että kuka nuija tän ohjeen on nyt tehny. [naurahdus]”

Vaikka perustoimeentulotuen etuusohjeita muokattiin matkan varrella toimivammiksi, tapauskohtaisen harkintavallan laajuus oli vielä oh-

jeiden täsmennysten jälkeenkin monelle kunnista siirtyneelle pettymys. Haastateltavat olivat silti toiveikkaita siitä, että ajan kuluessa ohjeistukset saadaan selkeämmiksi. Kelassa oli monien haastateltavien mukaan vahva tahto saada asiat toimimaan hyvin.

”Mutta kyllä me toivotaan että se tulee tässä kuhan nämä, toki alkukankeudet ja tämä kaikki on uuden oppiminen niin kyllähän se sitten... Niitä varmaan koko ajan muokkaillaan ja jokainenhan haluaa että niitä tullee hyvin, tehään näin ja näin.”

Toisaalta aika moni haastateltavista toi esiin sen, että perustoimeentulotuen luonne asettaa rajat ohjeistamisen sitovuudelle ja tarkkuudelle ja tätä kautta tapahtuvalle harkinnan tilan määrittämiselle. Yksilökohtaista tarveharkintaa edellyttävää toimeentulotukea ei lopulta ole edes mahdollista ohjeistaa yleispätevästi. Uudistuksen alkuvaiheessa kertyneiden kokemusten kautta kävi melko pian ilmeiseksi, että toimeentulotukityön ohjeistamisessa oli työntekijöille jätettävä enemmän harkintavaltaa kuin Kelan muissa etuuksissa. Valtiontalouden tarkastusviraston raportin mukaan Kelan etuusohjeet sisältävät ainakin 20 erilaista tilannetta, jotka edellyttävät työntekijältä harkintaa etuutta myönnettäessä (VTV 2020, 29). Kunnista Kelaan siirtyneet työntekijät havaitsivat harkinnan laajuuden aiheuttavan pulmia Kelan sisällä perustoimeentulotukitoihin siirtyneille, jotka olivat tottuneet toisenlaisiin ohjeistuskäytäntöihin (vrt. Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014).

”Ne entiset Kelan työntekijät halus toki tarkat vastaukset joka kysymykseen niin kun tavallaan, että halus pois sulkee sen harkinnan, niin tuli semmonen, että ei vaan niin kun voi, että ei ne ohjeet vaan voi olla niin semmoset, että ne vastais joka kysymykseen, että siinä on pakko harkita. – – että ne halus tosi semmoset vastaukset kysymyksiin, että niissä ei olis mitään harkintaa, mutta ei siinä onnistunu Kelakaan.”

Harkinnan yhdenmukaistuminen oli yksi selkeä valtakunnalliseen etuusohjeeseen nojaavan työskentelytavan toivottu seuraus. Alkuvaiheessa työntekijät eivät kuitenkaan voineet harkinnassa tukeutua alati muuttuviin ja riittämättömiltä tuntuneisiin ohjeisiin. Vaikuttaa myös siltä, että eri kunnissa asuvat toimeentulotukiasiakkaat eivät ainakaan vielä haastatteluajankohtana tulleet yhdenvertaisesti kohdelluiksi siksikään, että Kelan ratkaisukäytännöissä oli havaittavissa polkuriippuvuutta vanhaan harkintakäytäntöön: kuntien aiemmat ratkaisut ohjasivat osittain edelleen Kelassa tehtyä harkintaa.

Yksi haastateltava kuvaa yllättyneensä siitä, että uudistuksen jälkeenkin Kela on tehnyt kuntien kanssa paikallisia sopimuksia siitä, miten tietyn kunnan toimeentulotukiasiakkaiden kanssa toimitaan.

”Esimerkiks niiku Helsingissä on yks semmonen yksikkö, että nämä asiakkaat. Nimet on nämä ja nämä ja nämä niin niitten päätökset tehdään näin, näin ja näin. Ja niille ei huomioida sitä, tätä, tota ja tota ja niiden ei tarvi. Niiden ei tarvi ilmottautuu työttömäksi ja niiden ei tarvi sitä ja tätä ja tota. – – siis Kela ja kunta on sopinu keskenään.”

Jo valmiiksi väljästä etuusohjeesta siis oli myös joustettu vanhojen, kunnissa käytössä olleiden menettelytapojen mukaisesti.

Harkinnan horisontaalinen ja vertikaalinen tuki

Ennen Kela-siirtoa niissäkin kunnissa, joissa perustoimeentulotuen ratkaisutyö oli keskitetty erilliselle etuuskäsittelytiimille ja työssä sallitun harkinnan tilaa oli kunnan omilla ohjeilla selvästi rajattu, sosiaalialan ammattilaiset olivat haastatteluaineiston perusteella toimineet päivittäisen harkinnan tukena. Hankalia tulkinnanvaraisia tilanteita pohdittiin kunnissa eri työntekijäryhmistä koostuvissa tiimeissä ja ratkaisutyössä voitiin tulkinnanvaraisissa tilanteissa tukeutua sosiaalityön professionaaliseen harkintavaltaan (sosiaalihuollon moniammatillisesta työnjaosta ks. tarkemmin esim. Sirén 2010).

”Meillä oli tosi tiivis työporukka. – – me käytiin tilanteita, asiakkaita läpi, pohdittiin yhdessä, että ei tarvinnut tavallaan koskaan tehdä yksin mitään vaikeata päätöstä. Sulla oli aina muu tiimi siinä, että sai kysyä, että hei, mitä mieltä te olette, että miten tämä olisi fiksuin tehdä.”

Haastatellut kertovat myös, että kunnissa yhteistyö eri työntekijäryhmien välillä oli ollut välitöntä. Sosiaaliohjaajat ja etuuskäsittelijät olivat usein työskennelleet samoissa tiloissa ja epäselviä tapauksia on ollut mahdollisuus pohtia yhdessä kasvotusten. Harkintaan oli siis tarjolla professionaalista tukea tarpeen mukaan joko horisontaalisesti tai vertikaalisesti sen mukaan, työskentelivätkö sosiaaliohjaajat tai -työntekijät osana perustoimeentulotukipäätöksiä tekevää tiimiä tai omana yksikkönään etuuskäsittelytiimin ulkopuolella. Viime kädessä etenkin kiperistä harkintatilanteista vastasivat sosiaalialan ammattilaiset.

Kelassa perustoimeentulotukityötä tekevät eivät ole voineet aiempaan tapaan tukeutua sosiaalialan ammattilaisten tai edes näiden ohjaamien tii-

mien horisontaaliseen tai vertikaaliseen tukeen. Sen sijaan työntekijöiden on ollut mahdollista ottaa harkintaa koskevissa epäselvissä tapauksissa yhteyttä niin kutsuttuun taustatukeen, jota hoitavat vuorollaan etuuskäsittelijöiden joukosta erikseen tehtävään nimetyt ratkaisuasiantuntijat. Kunnista siirtyneiden kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että taustatuen ratkaisutyön harkintaan tarjoama tuki ei kuitenkaan ole ollut riittävää. Taustatukeen soittaneet kunnista siirtyneet työntekijät ovat kokeneet haastattelujen perusteella jääneensä usein kokonaan vaille sen kaltaista professionaaliseen osaamiseen perustuvaa tukea, johon he olivat kunnissa tottuneet. Harkinnan johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta näyttää ainakin uudistuksen alkuvaiheessa horjuttaneen pahoin myös se, että taustatuessa työskentelevät asiantuntijat ovat olleet ratkaisukäytännöistä yhtä tietämättömiä kuin kaikki muutkin.

”Meil on se konsultaatorinki, mut silti ne on ihan mun kans samaan aikaan alottaneet ihmisii. – – Niin, niin, et miten ne periaattees tietäis sen yhtään sen paree mistään. Ja mun mielestä aina, ku kysyy sieltä, niin just se, et [tauko] aina saa vähän eri vastaukset riippuen, ketä vastaa ja et mist näkökulmast ne ajattelee sitä.”

Jotkut kunnista siirtyneet kokivat, että taustatuen tarjoama apu työhön sisältyvään harkintaan on ollut miltei merkityksetöntä. Työntekijät ovat tällöin ratkaisseet asian mieluummin tukeutumalla omaan kokemukseen- sa tai niin ikään kunnasta siirtyneen kollegan asiantuntemukseen.

”Multa on monta kertaa kysyny se ihminen, joka vastaa sieltä tuesta, että miten sä itte tekisit? Ja sit sä oot siinä silleen, et mä soitin sulle sen takia, että mä kysyn, mikä on Kelan linja. Kun monesti on semmonen, että – – mä tiedän, miten mä kunnassa tekisin, mut mä en tiedä mitä mä täällä tälle teen. No, – – tossa on tommosia pitkän linjan tekijöitä muitakin, että täällä esim. mä käyn kysymässä niiltä, että miten te tän tekisitte? Niin monesti sitten kun sä juttelet jonkun kanssa, se aukee se tilanne.”

Ratkaisuasiantuntijoiden tukeutuessa harkinnassa ohjeiden ja taustatuen sijaan toisiinsa he kertoivat törmänneensä työssään välillä siihen, että myös saman vakuutuspiirin sisällä harkintaa on toteutettu toisin kuin omassa työyhteisössä on tapana.

”Kun me käsitellään, meillä ei oo niitä omia asiakkaita vaan seuraava kuukausi, edellinen kuukausi on käsitelty jossakin Oulussa tai Rovaniemellä, niin kyllä siellä on niitä että ois pitäny tehdä eri, että ohje onkin muuttunu ja että se harmittaa, että kun haluaisi että ne on niinkun iha niinkun asiakkaankin puolesta, ihan se

että myös että me oltais uskottavia että me – – pyritään tässä kuin me ollaan näin lähekkäin niin sitten keskustelemaan ja kysymään aina sitten, että mites tää olikaan nyt uuessa ohjeistuksessa että saatais ne samanlaiset linjat.”

Kunnista siirtyneistä moni tuntuikin kaipaavaan säännöllisempää ja periaatteellisempaa keskustelua harkinnan ja käytännön työn tueksi.

”Ei oo aikaakaan tarpeeks silleen, että juttelis yksittäisistä tapauksista kovin tarkkaan. Ehkä just kysytään neuvoa yksittäiseen laakuun, että huomioisitko tätä ja ehkä kohtuullistaisitko tätä ja näin. Ei oo semmosta kovin laajaa keskustelua.”

Ennen Kela-siirron toteuttamista yhtenä tavoitteena oli tiivistää Kelan työntekijöiden ja kuntien sosiaalialan ammattilaisten välistä yhteistyötä (HE 358/2014). Harkintaa koskevissa kysymyksissä Kelasta ei kuitenkaan – ainakaan uudistuksen alkuvaiheessa – ole kovin herkästi lähdetty pyytämään neuvoa kunnasta (VTV 2020, 28). Haastateltavien mukaan yhteistyö ei ylipäättään ole uudistuksen alkuvaiheessa toiminut optimaalisella tavalla.

Esimerkiksi jos asiakkaan toimeentulotuen perusosaa on päädytty Kelassa alentamaan⁷, tieto ratkaisusta on mennyt kuntaan vasta siinä vaiheessa, kun päätös alentamisesta on jo tehty. Siinä vaiheessa, kun tuen saajan sanktioimista on Kelassa vasta harkittu, kunnan sosiaalitoimen työntekijöiden mahdollisuudet tarjota harkintaan professionaalista tukea ovat olleet heikot. Kyse ei haastattelujen perusteella ole ollut siitä, ettei Kelassa huomioitaisi sosiaalityöntekijöiden antamia lausuntoja, silloin kun sellainen saadaan. Lausunnot ovat vain harkinnan kannalta tulleet monessa tapauksessa jälkijättöisesti.

Harkinnan pohjana käytetyn tiedon saatavuus ja laatu

Tietojärjestelmien ominaisuudet, niiden rakenneosien yhteydet ja asiakasdokumentoinnin tavat vaikuttavat olennaisesti työntekijöiden harkintaan. Harkinnan edellytyksiin vaikuttaa esimerkiksi se, millaista tietoa järjestelmissä on, missä järjestyksessä tieto tarjotaan ja mikä tieto jää pois tai erillisen tiedustelun varaan. (Kalliomaa-Puha ym. 2014, 9.)

Myös perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyvän harkinnan kannalta on tärkeää, että päätöksen tekevällä työntekijällä on helposti saata-

⁷ Perustoimeentulotuen perusosaa voidaan lain mukaan määräaikaaisesti alentaa silloin, kun tuenhakija ei täytä hänelle laissa osoitettuja velvoitteita aktiivisesta työhausta tai osaamisen kehittämisestä (L 1412/1997, 10 §). Alentaminen voidaan tehdä vain silloin, kun se ei ole asiakkaan välttämättömän toimeentulon kannalta kohtuutonta. (Ks. tarkemmin esim. Veilahden artikkeli tässä kirjassa s. 360.)

villa ne asiakkaan elämäntilannetta koskevat tiedot, jotka vaikuttavat tuen myöntämiseen. Uudistuksen yhtenä perusteluna käytettiin sitä, että hajanaisen ja vaihtelevia tietojärjestelmiä käyttävän kuntakentän sijaan Kelassa on koko maan kattavat ja monipuolisempaa tietoa sisältävät tietojärjestelmät (HE 358/2014). Perustelu tukeutui siihen, että Kelassa on kuntia paremmat ja ajantasaisemmat tiedot muun muassa tukea hakevan asiakkaan kotitalouden rakenteesta, myönnettyistä ensisijaisista etuuksista ja verotustietojen perusteella esimerkiksi asiakkaan varallisuudesta.

Kelassa olevan asiakastiedon hyödyntämiseen vaikuttaa kuitenkin olemassa olevan monipuolisen rekisteritiedon lisäksi moni muukin asia: minkälaista tietoa asiakkaan tulee toimeentulotukihakemuksessa ja sen liitteissä Kelaan toimittaa, miten hän osaa hakemuksen täyttää, miten asiakkaasta kertyvä tieto tallennetaan tietojärjestelmiin ja miten tieto välittyy organisaation sisällä niille työntekijöille, jotka vastaavat työhön sisältyvän harkinnan käytöstä.

Kelassa ratkaisutyöhön sisältyvän harkinnan edellytyksiin vaikuttaa vahvasti myös verkkoasioinnin yleistyminen. Koska yhä suurempi osa toimeentulotukiasiakkaista toimittaa perustoimeentulotukihakemuksen ja sen yhteydessä tarvittavat liitteet Kelaan verkossa – tapaamatta lainkaan Kelan palveluneuvoja saati ratkaisutyöntekijöitä – sähköisen asioinnin kautta toimitettu dokumenttiaineisto on yhä keskeisemmässä roolissa työhön sisältyvässä harkinnassa samalla, kun ratkaisutyötä tekevillä työntekijöillä itsellään on kasvava vastuu siitä, että asiakkaat saavat tarvitsemansa tuet ja palvelun. Haastatellut toivat esiin, että pelkän verkkoasioinnin kautta toimitetun materiaalin varassa työntekijöiden on välillä vaikea hahmottaa kaikkia niitä asioita, jotka asiakkaan elämäntilanteesta tulisi tukea myönnettäessä ottaa huomioon (ks. myös VTV 2020, 27).

Kunnista Kelan ratkaisuasiantuntijoiksi siirtyneet työntekijät toivat esiin, miten vaikeaa esimerkiksi asiakkaiden sosiaalityön tarpeen tunnistaminen on pelkän dokumenttiaineiston perusteella, koska siitä puuttuu tunnistamisen kannalta tärkeitä tietoja. Esimerkiksi tiliotteita on pyydetty Kelassa toimittamaan hakemuksen liitteeksi monien haastateltavien mukaan huomattavasti harvemmin kuin kunnissa. Haastattelujen perusteella tiliotteet toimivat kunnissa tärkeinä asiakkaan kokonaishyvinvoinnista ja elämänhallinnasta kertovina dokumentteina, joista seurattiin esimerkiksi asiakkaiden päihteiden käyttöä ja uhkapelaamista.

”Nyt kun välttämät ei ees pyydetä enää tiliotteita, eihän meil oikeestaan oo mitään mist me ees, jos ei hän ite ilmase huolta hakemuksessa ni ei oikeestaan oo enää kauheesti mistä bongattais mitään kun tiliotteet saatto just jotain tämmöst uhkapelaamista sun muuta huomata, vippei.”

Ylipäätään asiakkaiden muunlaiset elämänhallintaongelmat hahmotuivat Kelaan toimitettujen asiakirjojen perusteella heikosti perustoimeentulotukityötä tekeville työntekijöille.

”Jos sulla on vuokrat maksamatta, niin kyllähän se jonkinnäköistä elämänhallinnan ongelmista kertoo. Mutta – – kun eihän Kela pyydä kuitteja maksetuista vuokrista. Asiakas voi vaan toimittaa hakemusta ja toimeentulotuki pyörii, mikä toisaalta on sitten taas hyvä juttu. Se sitä käsittelyä jouduttaa, että siellä nyt ei jokasta lippulappua pyydetä.”

Se, että asiakkailta on pyydetty aiempaa vähemmän erilaisia tositteita ja todistuksia perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi, liittyy paitsi siihen, että Kelalla on omien tietojärjestelmiensä puolesta kuntia paremmat mahdollisuudet valvoa esimerkiksi asiakkaan muiden etuuksien saamista ja tulovirtaa, myös tarpeeseen sujuvoittaa asiakkaiden asiointia. Tämä tavoite puolestaan on linjassa uudistukseen kohdistuneiden asioinnin sujuvoittamista koskevien odotusten kanssa. Yhtenä tavoitteena oli vähentää myös tuen hakemisen leimaavuutta (HE 358/2014, 14) sekä pienentää toimeentulotukeen perinteisesti liittynyttä kontrollifunktiota (Mäntysaari 1991). Kolikon kääntöpuolena on se, että näin myös vastuu asiakkaiden avun tarpeen tunnistamisesta ja palveluihin ohjaamisesta vaikuttaa Kelassa tulleen ymmärretyksi kuntia kapeammin. Tähän uudistuksella ei ainakaan julkilausumien perusteella pyritty. Päinvastoin hallituksen esityksissä ja eduskunnan kannanotoissa korostettiin tuen sosiaalihuollollista perusluonnetta.

”Kela ehkä ajattelee sen siinä mielessä, että niitä tiliotteita pyydetään, jotta tiedetään, että ei oo mitään muita tuloja. Se vinkkelee siihen, että miksi ne tiliotteet pyydetään, on Kelassa se etuus. – – Sosiaalitoimessa se oli mihin käytät rahasi. Meneekö yhensä prosenttii Alkoon ja kapakoihin. Ja jos siellä on vaikka pieniä lapsia yksinhuoltaja ja nähdään, että siellä käydään koko ajan ulkona, niin kuka hoitaa lapsia. Se on ihan eri vinkkeli, mikä siellä sossassa on ollu, niin tämmönen on ihan varmasti poistunu täällä.”

Ratkaisuharkinnan tukena toimivan tiedon laatuun ja käytettävyyteen on vaikuttanut Kelassa myös se, että harkintaa tehdään käytännössä tukea myönnettäessä pelkän kirjallisen materiaalin varassa, mutta tätä materiaalia koskeva tiedonkeruu ei ole ainakaan kaikilta osin ratkaisijoiden tai edes ratkaisutoiminnasta vastaavan linjaorganisaation päätettävissä. Kelassa asiakkuusprosessin hoitaminen järjestettiin Kela-siirron aikaan

toteutetussa organisaatiouudistuksessa (ks. Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60) aiempaa selvemmin siten, että asiakaspalvelu ja etuuksien ratkaisutyö ovat toisistaan erillisiä, keskushallinnon eri yksiköiden toimesta johdettuja työprosesseja. Asiakkaita koskevan tiedon käytettävyys ratkaisutyössä vaihtelee siis myös sen mukaan, miten monipuolisesti, huolellisesti ja tiheästi palveluneuvojat kirjaavat asiakkaan tilanteesta ja sen muutoksista kertovia tietoja Kelan asiakastietojärjestelmään harkinnan tueksi sekä miten palveluneuvojia tässä työssä keskushallinnosta käsin ohjeistetaan.

Haastattelut kertoivat, että tiedonkulussa ja yhteistyön tavoissa ja tiiviydessä asiakaspalvelun ja ratkaisutyön kesken on uudistuksen alkuvaiheessa ollut ongelmia. Palveluneuvonnan ja ratkaisutyön tiimit ovat toimineet toisistaan hyvin irrallaan niissäkin toimipisteissä, joissa työskentelee samoissa tiloissa sekä asiakaspalvelun että ratkaisutyön työntekijöitä.

”Heille [palveluneuvojat] ei [kulkeudu] mitään viestiä, että ohje on muuttunu, – – yks oli, että voi hyvänen aika, hän viis minuuttia sitten asiakkaalle sano, että niitä ei huomioda, nyt hänen täytyy soittaa sen perään.”

Työntekijät arvioivat, että erilaisista työnkuvista huolimatta (tai juuri siksi) olisi tärkeää, että työntekijät tapaisivat toisiaan ja kokoustaisivat välillä myös yhdessä, jotta kaikki asiakkuusprosessin hoitoon osallistuvat olisivat perillä yhteisistä pelisäännöistä ja harkintaa koskevista ohjeistuksista. Tämä on tärkeää myös siksi, että harkinnan käyttöä edellytetään monessa kohdassa myös asiakaspalvelun puolella. Palveluneuvojat joutuvat päivittäisessä työssään tekemään harkintaa siitä, minkälaista tukea ja apua asiakas tarvitsee ja mikä esimerkiksi on välttämätöntä tai kiireellistä.

Haastattelujen perusteella asiakaspalvelun ja ratkaisutyön yhteistyön takkuilu on tullut selkeimmin esiin niin sanottujen kiireellisten toimeentulotukiasioden käsittelyprosessissa (vrt. VTV 2020, 31). Ratkaisuasiantuntijat kokivat, että asiakaspalvelussa kiirehditään sellaisiakin toimeentulotukihakemuksia, jotka eivät ratkaisutyötä tekevien harkinnan mukaan täytä kiireellisen käsittelyn kriteereitä. Osaltaan ongelma on saattanut johtua siitä, että Kelalla on joidenkin haastateltavien mukaan ollut kuntia löyhemmät määritelmät sille, minkälaisissa tilanteissa toimeentulotukihakemus käsitellään kiireellisenä⁸.

8 Kelan ohjeistusten perusteella asiakaspalvelun tulisi määritellä toimeentulotukiasia kiireelliseksi silloin, kun henkilön tai perheen terveys, asuminen tai eläminen on ”välittömässä vaarassa” esimerkiksi äkillisen taloudelliseen tilanteeseen heijastuvan tapahtuman myötä (Kela 2019a). Lisäksi ohjeessa annetaan esimerkkejä kiireellisiksi määriteltävistä tilanteista (mm. akuutti tarve ravintomenoihin, akuutti tarve elintärkeälle lääkkeelle, häätö tai häätöuhka). Haastatteluajankohdan jälkeen kiireellisten toimeentulotukiasioden määritelmää on siis täsmennetty.

”Meillä on kiirejono sitten, että mihin menee. Tilillä on nolla euro ja tarvis ruokaa. – – Kunnissa oli tosi rajattu se, että lääkkeet loppu, häätö tulossa, sähköt katki esimerkiksi. Täällä [Kelassa] nyt on vielä – – todella häilyvät rajat siihen, että mikä on kiireellinen ja mikä ei. – – Se on aina se, että asiakkaan oman ilmoituksen mukaan on hätä ja kiire ja sitä ei sitten sen enempää tutkita tai kysellä tai kartoteta, että sitten se vaan on kiireellinen.”

Tietojärjestelmien toimivuus, niihin kerättyjen asiakastietojen perusteella tapahtuva asiakkaan elämäntilanteen kunnollinen hahmottaminen ja oleellisen tiedon kulkeutuminen ratkaisijoille on uudistuksen jälkeen erityisen tärkeää myös siksi, että ratkaisutyötä tehdään vakuutuspiirien yhteisiltä työjonoilta. Ennen toimeentulotukiudistuksen toteuttamista monissa kunnissa työntekijät vastasivat tietyn jaon mukaisesti samojen asiakkaiden hakemuksista kuukaudesta toiseen. Kuntien työjärjestelyt tukivat tässä mielessä sosiaalityön ajatusta yksilöllisen asiakastyön suunnitelmallisuudesta ja asiakkaan elämäntilanteen kokonaisuuden hallinnasta. Kelassa ratkaisutyötä tehdään keskitetysti yhteisiltä vakuutuspiiri-kohtaisilta työjonoilta periaatteessa siinä järjestyksessä kuin hakemukset ovat Kelaan saapuneet (ks. myös tämän kirjan johdanto, s. 8). Sähköisiltä työjonoilta poimitut asiakkaat ja heidän taustansa ovat tällöin yleensä ratkaisijoille entuudestaan tuntemattomia ja asiakkaan edellistä hakemusta koskeva harkinta ja ratkaisu on tehty toisessa toimipisteessä. Koska työntekijät eivät tunne heille ohjautuvien asiakkaiden taustoja tai henkilökoh-
taisia elämäntilanteita ennalta, he joutuvat perustamaan harkintansa myös tästä johtuen entistä vahvemmin sen varaan, mitä tietoja työntekijällä on käytettävissään esimerkiksi sen perusteella, mitä asiakas on hakemuksessa itsestään ja elämäntilanteestaan ilmoittanut tai miten asioita on Kelan palveluneuvonnassa tietojärjestelmiin kirjattu.

Järjestelyn tavoitteena on tuottaa byrokraattista panos-tuotostehokkuutta (teknistä tehokkuutta) jättämällä asiakkaan yksilölliset piirteet huomiotta (vrt. Rostila ym. 2011, 144). Yhteiset työjonot näyttävätkin työntekijöiden kokemusten mukaan vähentävän harkinnan mielivaltaisuuden ja myös turhan pitkälle menevän pohdinnan riskiä. Riittävä etäisyys asiakaisiin vähentää haastattelujen perusteella tunteiden vääristävää vaikutusta työhön liittyvässä harkinnassa.

Kunnista siirtyneet haastateltavat olivatkin tästä syystä kohtalaisen yksimielisiä siitä, että Kelan yhteisten työjonojen järjestelmä on sekä työntekijöiden että asiakkaiden kannalta parempi. Työjärjestelyt kunnissa olivat haastattelujen perusteella harkinnan suhteen tältä osin monella tapaa ongelmallisia.

”Siinä [omiin asiakkaisiin perustuvassa työjärjestelyssä] on hirveen mun mielestä vaaralliset työriskit. – Siinä sokeutuu ehkä virheille –. Pääsee tietyissä kohdissa tunteet päättää. – On semmosii asiakkaita, jotka osaa kyllä sitten tavallaan puhuu ja puhuttaa ja ehkä vähän uhkaillakin ja sellasta. Mun mielestä se [Kelan yhteisten työjonojen järjestelmä] on tervettä. – Mun mielestä se on sekä työntekijän että asiakkaan tällänen hyvä heille molemmille.”

Vaikka perustoimeentulotuki on yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävä tukimuoto, osa haastateltavista totesi, ettei asiakkaiden aiemman asiakkuushistorian tai laajemman elämäntilanteen tuntemisesta olisi lopulta harkinnassa edes merkittävää hyötyä. Turhan yksityiskohtaisen asiakkaan elämäntilanteen hahmottamisen ja tähän pohjautuvan kokonaisharkinnan katsottiin pikemminkin joissain tilanteissa haittaavan työntekoa.

” – kun ei sun tarvi tietää sen kummin veljen kaimaa eikä yhtään mitään. Tää on perustoimeentulotukee ja pidetään se tälläsenä. Ei tarvi yhtään miettiä sitä, että pääseeks se, onks sillä auto rikki ja pääseeks se sinne tai tänne tai mitä. Ne ei kuulu tähän mitenkään.”

Nämä kunnista Kelaan tulleiden kommentit asiakkaan elämäntilanteen tuntemisen rajaamisesta saattavat kertoa pyrkimyksestä hallita psykoemotionaalista kuormitusta, toisin sanoen yrityksestä suojata itseä kuormittavissa asiakastilanteissa. Kelassa se näyttää olevan helpompaa kuin kunnissa. Harkinnan johdonmukaisuuden näkökulmasta aiempaa olenaisemmaksi Kelassa nousee kuitenkin yhteisten työjonojen takia muun muassa se, miten asiakkaan kohdalla tehtyjä aiempia ratkaisuja on Kelan käsittelyjärjestelmään viety ja siellä perusteltu.

Työn seuranta ja harkinnan kannustimet

Yksi keino parantaa viranomaisharkinnan laatua, johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta on motivoida työntekijöitä huolelliseen harkintaan (Molander ym. 2012). Kelassa työhön liittyvä kannustus on kuitenkin perustunut vahvasti määrällisiin mittareihin. Sekä perustoimeentulotuen ratkaisutyössä että asiakaspalvelussa työtä on mitattu tällaisten mittareiden avulla jo ennen toimeentulotuki uudistusta tarkasti ja säännöllisesti. Ratkaisuasiantuntijoille on asetettu etuuskohtaisia tavoitteita hakemusten lukumäärästä, joka tulisi päivän aikana ratkaista. Palveluneuvojilla työn

tehokkuutta on mitattu sekä seuraamalla asiakaspalvelussa hoidettujen asiakkaiden lukumäärää että keskimääräisiä asiointiaikoja.

Haastateltujen kertoman mukaan perustoimeentulotukea koskevat suoritetaivoitteet vaihtelivat uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa. Vaikuttaa myös siltä, että ratkaisutyön suoritetaivoitteet olivat hieman erilaisia eri vakuutuspiireissä ja toimipisteissä. Kautta linjan Kelan suoritemäärätavoitteet olivat kuitenkin selvästi korkeammat kuin niissä kunnissa, joissa oli ennen uudistuksen toteuttamista seurattu työn tehokkuutta valvomalla päätösmääriä.

”Se [ratkaisumäärätavoite] on nyt mun mielestä 15 ja pääkaupunkiseudulla on 20 ja kunnissa se oli kaheksan. [naurahdus] Tää on aika paljon isompi siis.”

Työn teknisen tehokkuuden seuranta ei haastatelluista työntekijöistä tuntunut sinänsä kohtuuttomalta. Moni korosti sitä, että ymmärtää kyllä hyvin, että päätösmääriä ja työn tehokkuutta seurataan muun muassa tiukan henkilöstömitoituksen takia. Uudistuksen keskeisenä pontimenaahan oli nimenomaan perustoimeentulotukityön tehostuminen (Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30). Määrällisten tavoitteiden saavuttaminen on haastattelujen perusteella tarjonnut myös työntekijöille mahdollisuuden kokea työssään onnistumista. Työntekijät kertoivat saavansa suoritetaivoitteen saavuttamisesta esimieheltä kiitosta, mikä motivoi heitä pyrkimään tavoitteisiin.

Haastatellut kritisoivat kuitenkin voimakkaasti sitä, että ratkaisumäärätavoitteet olivat paikoin kohtuuttoman suuria, eivätkä määrälliset mitarit huomioineet millään tavalla toimeentulotukihakemusten keskinäistä erilaisuutta. Asia käy ilmi myös Valtiontalouden tarkastusviraston tekemästä kyselystä Kelan ratkaisutyöntekijöille (VTV 2020, 27).

”Ne ei oo samanlaisia kaikki ja jossain se voi mennä ihan koko päivän sitä hakemusta. Siks se on mun mielestä vähän sokeeta tuijottaa vaan sitä määrää.”

Isoin ongelma oli työntekijöiden mukaan kuitenkin se, ettei ratkaisumäärätavoitteessa pysyminen kerro mitään työn laadusta eli esimerkiksi siitä, onko päätös tehty huolellisesti ja oikein, perusteltu riittävästi ja harkintaprosessi muutenkin sujunut siten kuin Kelan etuusohje, lainsäädäntö ja hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät (vrt. Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014, 217). Ratkaisutavoitteessa pysymisen paine on ohjannut haastattelujen perusteella työntekijöitä pahimmillaan tekemään töitä hutiloiden ja unohtaen sen, mistä toimeentulotuessa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena lopulta on kysymys.

”Ja siis totta kai silloin saa paljon tehtyä, jos sä vaan naputat me-
nemään välittämättä yhtään mitään. Vaikka just nää tulottomat
nuoret niin naps, naps, naps, mutta et sä tarkista työnhakua, mitä
se tekee ja on tehny, että tämmönen jää pois siitä.”

Kunnista Kelaan siirtyneet ratkaisuasiantuntijat kertoivat, että varsin-
kin uudistuksen toimeenpanon kaikkein ruuhkautuneimmassa alkuvai-
heessa paine tehdä monta päätöstä nopeasti oli kova. Työntekijöitä pal-
kattiin työmäärään nähden aivan liian vähän ja työntekijöiden enemmistö
rekrytoitiin muista kuin toimeentulotukityötä aiemmin kunnissa tehneis-
tä henkilöistä. Tilanne heikensi työyksiköiden tulostavoitteiden saavutta-
mismahdollisuuksia ja sysäsi suorituspaineita ja tuen käsittelyyn liittyvää
asiantuntijatiedon jakovastuuta kokeneempien, kunnista tulleiden työn-
tekijöiden harteille. Asiakkaan elämäntilanteeseen perehtymiseen ja huo-
lelliseen harkintaan ei kerta kaikkiaan tuntunut olevan aikaa.

”Se on ollu itelle raskasta – – alussa varsinkin se paine siihen että
tietyn verran täytyy saaha niitä päätöksiä, mutta kun toimeentu-
lotuki on kuitenkin semmonen että siinä tarvitaan sitä selvittelyä.
– – Tulee olo et mä – – en pysty tekemään tarkkaan ja huolellises-
ti sitä työtä vaan mun pitäis siirtyä jo seuraavaan, mutta tota kyllä
mä oon päässy niinkun tavoitteisiin ja näin että tota... Mutta kyl-
lä se on se paine on ollu aika kova kuitenkin.”

Tiukat määrälliset suoritetavoitteet kannustivat oikaisemaan tuen kä-
sittelyprosessissa; esimerkiksi liitteen puuttumista tai epäselvyyttä hake-
muksessa on katsottu läpi sormien, jotta päätös saataisiin tehtyä ja tilastot
saataisiin näyttämään hyvältä (ks. myös Väättäinen 2019, 54–57). Huoli-
matta siitä, että hakemuksia tulisi valita työjonoilta järjestyksessä, työn-
tekijät käyttivät toisinaan hyödyksi erilaisia töitä määrittäviä tarkenteita,
joilla aikaa vievät hakemukset saa periaatteessa legitiimisti siirtää toisiin
työjonoihin. Käytäntö tuo esiin, minkälaisia konkreettisia vaikutuksia
työntekijöiden käyttämällä tietojärjestelmillä ja niiden rakenteilla on viran-
omaisten tekemään harkintaan (vrt. Kalliomaa-Puha ym. 2014, 9).

”Siis kyllähän siihen [ratkaisumäärätavoitteeseen] pystyy, jos ne
on semmosii simppeleit hakemuksii. – – et saa sen päätöksen
tehty ja tilaston itelleen. – – Ja sit ehkä kans siihen, et jonkun
verran valikoidaan niit töitä tuolt jonosta ja sitten käytetään vä-
hän väärin niit keskitetty tarkenteita, – – et täs on nyt jotain han-
kalaa mitä ei jaks selvittää ni sit aha mä saan tällä perusteella
tohon tarkenteeseen ni sit se tavallaan menee muun huoleks.”

Jotkut haastateltavista kokivat, että suoritemäärätavoitteiden yksi heikkous on myös se, että ne eivät ota huomioon työntekijöiden jaksamiseen liittyvää luonnollista vaihtelua. Joka päivä odotetaan venymistä ja erinomaista suoritusta.

”Osal varmaan ihan palaa loppuun täällä [naurahtaa], tää on ihan tämmöst. Eihän joka päivä pitäis olla parhaimmillaan, – – et on koko ajan sellanen sata lasissa. – – Niin sit koko ajan se, pitäs jotenki ylittää itsensä tai jotain.”

Ratkaisumäärätavoitteiden seuraamisen lisäksi työtä on tehostettu Kelassa esimerkiksi siten, että esimiehet kiinnittävät yhteisiltä työjonoilta hakemuksia työntekijöiden henkilökohtaisille työjonoille. Nämä henkilökohtaisille työjonoille lukitut työt on tarkoitus saada tehtyä kyseisen työpäivän aikana. Seurantaa lukituista töistä on tehty toisinaan samankin päivän mittaan. Haastatellut kertoivat siitä, kuinka esimiehet saattoivat myös keskellä työpäivää käydä tarkistamassa, kuinka monta lukittua työtä kullakin työntekijällä on jäljellä ja muistuttaa, että työt on saatava ennen neljää valmiiksi. Näin tarkka töiden seuranta kuormitti haastateltavien mukaan joitakin työntekijöitä.

Aika- ja resurssipaineilla kuormitettujen ihmisten rationaalinen päätöksentekokyky heikkenee (ks. esim. Shah ym. 2012; Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60). Kuormituksen aiheuttama uupumus vaikuttaa myös monin negatiivisin tavoin työssä käytettyyn harkintaan. Haastattelujen perusteella tämä on näkynyt konkreettisesti asiakkaille etenkin päätöstekstien laadussa. Kiireessä tehtyjen päätösten perustelut ovat jääneet monesti heikoiksi. Toimeentulokipäätösten puutteellisista perusteluista tuli alkuvaiheessa huomautuksia myös kuntien sosiaalialan ammattilaisilta. Päätöksiin voi hakea myöhemmin oikaisua, mutta jos päätösten perustelut ovat puutteelliset, oikaisun hakeminen ei ole helppoa ja viime kädessä tällä on vaikutuksia myös asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen. Valituksen tai kantelun tekeminen on lähes mahdotonta, jos hylätystä päätöksestä ei käy ilmi, mihin menoihin toimeentulotukea on alun perin haettu ja miksi laskut on hylätty.

”Me [kunnassa] käytettiin tosi paljon [aikaa], että meillä oli tosi hyvin perustellut päätökset. Ja sehän puuttuu nyt täällä, minkä huomaa. – – Kyllä se pitää jotenkin eritellä, että mihinkä laskuihin asiakas on hakenut. – – ei heillä ole kunnan puolella mitään mahdollisuutta tehdä tällaisesta päätöstä sitten, – – että jos siellä ei ole perusteltu mitään, että mitä laskuja siellä on ollut ja millä perusteella ne hylätään.”

Huolelliseen harkintaan ei siis ole ollut olemassa kunnollisia kannustimia (vrt. Molander ym. 2012). Työntekijöiden mukaan suoritemittauksella on ollut selvästi havaittava yhteys virheellisten päätösten määrän lisääntymiseen. Työntekijöiden paineistaminen kohtuuttomilla suoritevaatimuksilla on myös kostautunut monta kertaa käsittelyn entistä pahempana ruuhkautumisena. Työjonot ovat täyttyneet sekä uusista hakemuksista että virheellisten päätösten tarkistushakemuksista (ks. myös VTV 2020, 28).

”On huomattu, että mitä enemmän painetta, mitä enemmän on, että pitää saada päätöksiä, niin sitä enemmän virheitä. Niitä korjataan sitten. Että – nyt vaan enteriä, paljon enteriä niin sitten ei niihin tärkeisiin asioihin kiinnitetä huomioo vaan sitten se näkyy nyt tässä vaiheessa, että niitä joudutaan korjaamaan niitä päätöksiä.”

Kunnista siirtyneet haastatellut toivoivat työajan rauhoittamista ja määrällisten tavoitteiden suoriteseurannan kohtuullistamista. Se olisi ollut tärkeää siksikin, että työssä olisi aikaa keskittyä enemmän päivitettyjen ohjeiden seuraamiseen ja tätä kautta huolellisempaan harkintaan.

”No, ehkä tän kesän jälkeen nyt ois vähän parempi keskittyä just siihen laatuun ja siihen, et meil ois aikaa lukee niitä ohjeit. Ehkä just tarvittais tällöinen joku tunti, et me voitais kattoo esim. ne ohjeet.”

Alkuvaiheen suoranaisen kaaoksen jälkeen merkkejä myös työn laadun huomioimisesta on kuitenkin haastattelujen perusteella ollut jo hiljalleen nähtävissä. Myös päätösten perustelujen toivottiin ja uskottiin hiljalleen parantuvan, kun myös päätösten laatuun ryhdytään kiinnittämään huomiota ja työntekijöille annetaan aikaa päätösten tekemiseen.

”Nyt ne on kyllä senkin tajunnu, et ei se oo pelkästään se päätösmäärä mikä merkitsee, jos sielt tulee muutama korjaus siit samasta työstä sitten seurauksena, kun on hutiloitu ni.”

Haastattelujen perusteella jäi kuitenkin epäselväksi se, miten työn seurannassa tai työtä koskevassa esimiespalautteessa ratkaisujen harkinnan oikeellisuus tai perinpohjaisuus käytännössä aiotaan huomioida.

Myös asiakaspalvelun puolella määrälliset suoritetavoitteet heijastuivat harkintatyöhön, esimerkiksi siihen, miten paljon palveluneuvojat ehtivät perehtyä asiakkaiden elämäntilanteeseen. Tällä puolestaan on vaikutuksia siihen, mitä palveluneuvonnassa asiakkaan tilanteesta asiakastietojärjestelmään kirjataan. Kunnissa asiakastyötä esimerkiksi moniongelmaisten nuorten parissa määrittä säännöllisempi ja perusteellisempi seuranta. Nuo-

riin oltiin kunnista yhteydessä ja selvitettiin, missä milloinkin mennään ja minkälaisella tolalla nuoren elämä kulloinkin oli. Kelassa tällaiseen työhön ei ole ollut mahdollista käyttää aikaa.

”Hyvin harvoin Kelassa pystyy tossa, kun sä tulet, asiakkaalla on puolen tunnin aika, missä pitäisi täyttää useampi hakemus. Ei siinä tule kysyttyä, että hei, että kuin sä voit, että miten se sun päihteen käyttö tällä hetkellä on. – – että sieltä jää tavallaan semmoinen vaihe poies kyllä – –.”

Toisaalta osa kunnista siirtyneistä työntekijöistä tuntui suhtautuvan suoritetavoitteisiin vain ohjeellisina *tavoitteina*. Asiakkaan tilanteen niin vaatiessa Kelan määrittelemät ihanneminuuttimäärät asiakaspalvelutilanteen kestolle on jätetty huomiotta ja asiakkaan asiaan on paneuduttu huolella ja kunnolla keskustellen, vaikka tilastot näyttäisivätkin sen päivän osalta tästä syystä huonommalta. Kelan kaavamaiseen suoriteseurantaan suhtauduttiin siis myös paikoin kriittisesti ja kyseenalaistaen.

”Mutta et sä voi sanoa silleen, se ihminen, joka tulee toimeentulotukiasiassa, sillä on häätö vireillä, siellä on päihdeongelmaa, ehkä mahdollisesti lapset huostaan otettu, niin et sä voi sanoa, että meillä on viisi minuuttia aikaa hoitaa tämä homma. Täytetäänkö hakemus vai varaanko ajan? Vaan, että kyllä sä oman työkokemuksen ja oman kokemuksen, niin kun elämäkokemuksenkin kanssa, niin kyllähän se on sillain, että sä haluaisit hoitaa sitä siinä, kun se ihminen on nyt kerrankin uskaltanut tulemaan siihen hoitamaan.”

Kelassa on sittemmin kohtuullistettu suoritetavoitteita sekä ratkaisutyön että asiakaspalvelun osalta. Toimeentulotukiasiakkaiden asiakaspalvelun työllistävyys tuli Kelalle osittain yllätyksenä, eikä vanhoista palvelutilanteille asetetuista minuuttimääristä ja asiakasmäärätavoitteista ole enää myöhemmin voitu eikä haluttukaan pitää kiinni. Haastatellut kertoivat, että myös esimiehiltä on tullut viestiä siitä, että suoritetavoitteisiin kannattaa suhtautua joustavasti. Viestintä työntekijöiden suuntaan on kuitenkin tuntunut paikoin ristiriitaiselta.

”Mua jotenkin vähän ehkä se pännii, että sitten tavallaan on jotkut tämmöset kirjalliset aikarajat. Ja sitten meille kuitenkin esimieskin sano, että okei, te käytätte maalaisjärkee ja ei teidän tarvi tuijottaa niitä aikarajoja. – – Mutta sitten toisessa meille sanotaan, että meidän resurssitaso asiakaspalvelussa esimerkiksi määrytyy – – niiden käyntien mukaan. – – Toisaalta sanotaan, että älkää välittäkö ja toisaalta sanotaan, että joo.”

Kun kunnissa hyvään ja huolelliseen työhön kannusti ainakin osittain sosiaalialan ammattietiiikka (Rajavaara 2014; Grönberg 2018, 28), Kelassa siis korostettiin löyhemmin ja epämääräisemmin maalaisjärjen käyttöä (ks. myös Kotkas ja Kalliomaa-Puha 2014). Se, mihin tämä kehoitus viittaa, voi varmaan työntekijästä riippuen tarkoittaa lähes mitä tahansa.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Perustoimeentulotuen työjärjestelyissä on Kela-siirron myötä tapahtunut monenlaisia muutoksia, jotka ovat eri tavoin vaikuttaneet työhön sisältyvän harkinnan edellytyksiin. Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemukset osoittavat, että uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa Kela pyrki rajaamaan rivityöntekijöille jätettyä harkinnan tilaa (Molander ym. 2012) mahdollisimman tarkasti yhtenäisin etuusohjein. Tehtävä osoittautui kuitenkin uudistuksen täytäntöönpanon valmistelun hitauden ja keskeneräisyyden sekä tuen perusluonteen vuoksi vaikeaksi.

Sittemmin Kelassa on työntekijöiden kokemusten mukaan ymmärretty selvemmin, ettei tarkinkaan ohjeistus kykene tarjoamaan riittäviä vastauksia varsinkaan tilanteissa, jotka edellyttävät yksilöllisten olosuhdetekijöiden huomioon ottamista (esim. perusosan alentamista koskeva harkinta). Perustoimeentulotuen viimesijainen luonne edellyttää uudistuksen jälkeenkin yksilöllistä tarveharkintaa, etenkin kun harkinnalle lainsäädännön puolesta määritettyjä raameja ei kiristetty vaan pikemmin päinvastoin: ne väljenivät.

Perustoimeentulotukityön harkinnan edellytyksissä on tapahtunut muutoksia myös harkinnan pohjana käytettävien tietojen saatavuudessa ja laadussa. Vaikka Kelan tietojärjestelmät ovat monin paikoin kattavammat ja ajantasaisemmat kuin kunnissa, harkinnassa joudutaan nojaamaan osin aiempaa yksiulotteisempaan ja hatarampaan tietoon asiakkaan todellisesta elämäntilanteesta ja siihen liittyvästä avuntarpeesta. Tähän vaikuttavat muun muassa Kelan eriytetyt työjärjestelyt, yhteisiin työjonoihin perustuva työskentelytapa ja asiakkaiden vähentynyt selontekovelvollisuus (liitteiden toimittaminen) sekä sähköisen asioinnin yleistyminen. Toisaalta edellä mainitut työjärjestelyt ovat myös tuottaneet harkintaan tunteiden vääristävältä vaikutuksilta suojaavaa byrokraattista etäisyyttä (Rostila ym. 2011, 144) asiakkaan ja viranomaisharkintaa tekevän työntekijän välille. Sen voi olettaa vähentäneen myös työhön sisältyvää psykoemotionaalista kuormitusta.

Vaikka ennen uudistusta korostettiin nimenomaan kuntien ja Kelan työjärjestelyiden samankaltaisuutta ja vaikka Kelaan siirtyi työntekijöitä nimenomaan kaupungeista, joissa perustoimeentulotukityötä oli irrotet-

tu erilleen varsinaisesta sosiaalityöstä, tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaalityön arvo- ja tietopohja on ennen uudistusta toiminut professionaalisen ohjauksen kautta byrokraattisen toimintalogiikan rinnakkaislogiikkana (vrt. Olk 1986) myös suurissa kaupungeissa. Professionaalisuus näyttää kunnissa heijastuneen harkintaan sensitiivisyytenä, nyanssien tunnistamisena ja ihmisen kokonaiselämäntilanteen reflektointina. Kelan työntekijöiltä puuttuu vastaavanlainen työyhteisöä integroiva, ammatillista identiteettiä rakentava ja byrokratian toimintalogiikasta osin erillään oleva työorientaatio. Ehkä siksi heidän on aikaisemmassa tutkimuksessa havaittu olevan arvomaailmaltaan myös keskimäärin kovempia asiakkaita kohtaan kuin kuntien sosiaalialan ammattilaisten (Blomberg ym. 2016, 310).

Tekemiemme haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että kuntien sosiaalitoimessa sosiaalityön professionaalisuus on toiminut suojaavana puskurina paitsi byrokratian myös managerialistisen johtamistavan kielteisiltä vaikutuksilta. Sillä on ollut keskeinen asema hyvän työn standardien ja työmoraalin ylläpitämisessä.

Kelassa tätä suojaavaa puskuria ei ole. Uudistuksen jälkeen perustoimeentulotuen työjärjestelyissä korostuu aiempaa vahvemmin määrällinen suoriteseuranta, mikä on tutkimuksen perusteella monella tapaa ongelmallista. Ratkaisutyön määrälliset mittarit eivät huomioi työn monimuotoisuutta ja pahimmillaan ohjaavat työntekijöitä valikoimaan työjonoista helppoja töitä sekä oikaisemaan tuen käsittely- ja harkintaprosessissa ja päätösten perustelemissa. Tiukat suoritetaivoitteet ajavat näin työn laatutavoitteiden edelle. Koska virheelliset päätökset ovat henkilökohtaisessa tulosseurannassa olleet uudistuksen alkuvaiheessa yhtä arvokkaita kuin oikein tehdyt päätökset ja koska huolellisuudesta on saanut yhtä vähän kiitosta kuin hutiloinnista huomautuksia, on jäänyt pitkälti työntekijöiden henkilökohtaisen työmoraalin varaan, miten hyvin tai huonosti he työnsä tekevät. Tämä puolestaan on voinut lisätä ainakin joidenkin työntekijöiden psykoemotionaalista kuormitusta.

Sosiaalialan ammattietiikan sijaan työssä korostetaan epämääräisesti maalaisjärjen⁹ käyttöä, eikä laadukkaalle työlle ja huolelliselle harkinnalle ole olemassa kannustimia. Määrällisen suoriteseurannan lisäksi (ja sen haittavaikutuksia kompensoimaan) perustoimeentulotuen ratkaisutyötä

9 Harkinnan johdonmukaisuuden, oikeellisuuden ja järjestelmän uskottavuuden näkökulmasta vetoaminen maalaisjärkeen on ongelmallista. Siihen kun tunnutaan vetoavan herkimmin juuri silloin, kun asioiden oikeasta käsittelytavasta vallitsee erimielisyys. Maalaisjärki voidaan valjastaa milloin minkäkin ratkaisun perusteluksi, eikä siitä sellaisenaan sen vuoksi ole yleiseksi ohjenuoraksi tehtäessä päätöksiä sosiaalietuuksien myöntämisestä tai sosiaalilainsäädännön tulkinnasta.

tekevät työntekijät kaipasivatkin työn laatua ja oikeellisuutta huomioivia mittareita.

Kokoavasti voidaan todeta, että mikäli harkinnan linjaaminen jätetään etuusohjeiden täsmentämisen varaan juristivetoisesti toimivalle keskuhallinnolle, taustatuen organisoimista ei vahvisteta sosiaalialan ammattilaisten taitotiedolla ja kokemuksella, sekä päätöstekstien perustelujen puutteellisuutta, työn oikeellisuutta ja laadun valvontaa laiminlyödään, on suurena vaarana, että harkinnasta tulee entistä ”villimpi kortti” (Brodin 2000; Palola 2014) perustoimeentulotuen toimeenpanossa.

Tutkimuksen perusteella työntekijät kaipaavat perustoimeentulotukityöhön sisältyvän harkinnan tueksi edelleen myös professionaalista selkärankaa kiperien harkintatilanteiden ratkaisemiseksi. Jotta työntekijät saisivat nykyistä helpommin sosiaalityön asiantuntemusta käyttöönsä ja perustoimeentulotukityöhön väistämättä liittyvä sosiaalihuollollinen elementti voisi olla Kela-työssä nykyistä vahvemmin läsnä, yksi vaihtoehto voisi olla perustaa Kelaan erillisiä sosiaalityön yksiköitä tai yksikkö, joiden tai jonka tarkoituksena olisi keskitetysti linjata perustoimeentulotukityön harkintaa. Professionaalisuuden vahvistaminen organisaatiossa saattaisi suojella työn oikeellisuutta ja laatua byrokraattisten ja managerialististen pelisääntöjen moraaliselta ohuudelta ja tuoda työhön vahvemman sosiaalisen vastuun ulottuvuuden.

Jo nyt Kelassa toimii asiantuntijalääkäriyksiköitä, jotka osallistuvat sairausperusteisten etuuksien (esim. kuntoutusetuudet ja työkyvyttömyyseläkkeet) ratkaisutyöhön. Esimerkiksi vakuutuspiireihin organisoitavat sosiaalityön yksiköt voisivat sosiaalialan ammatilliseen koulutukseen ja sen mukanaan tuomaan arvopohjaan ja kollegiaaliseen kontrolliin tukeutuen toimia toimeentulotuen ratkaisu- ja asiakaspalvelutehtävissä työskentelevien työntekijöiden tukena. Lisäksi sosiaalityön yksiköt voisivat kenties organisoida keskitetysti Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä toimeentulotukiasiakkuuksissa. Järjestely saattaisi näin osaltaan helpottaa myös laajemmin toimeentulotukiasiakkaisiin liittyviä hallinnonalojen yhteisiä prosesseja. Sosiaalityön professionaalisen ohjauksen vahvistaminen Kelan sisällä luultavasti ainakin lisäisi työhön väistämättä kuuluvan harkinnan ennustettavuutta, tieto-ohjautuvuutta ja nyansseja. Kenties se voisi rakentaa myös nykyistä kirkkaampaa ja työnkuvasta riippumatonta yhteisesti jaettua näkemystä siitä, mikä on perustoimeentulotuen ja sen ratkaisemiseen liittyvän työn tarkoitus.

Lopuksi on syytä vielä kerran muistuttaa, että tutkimuksen aineisto kerättiin kesällä 2017, jolloin uudistuksen kaoottinen alkuvaihe oli vielä vahvasti työntekijöiden mielessä. Lähes koko edeltäneen kevään perustoimeentulotuen käsittely oli Kelassa ollut pahasti ruuhkautunut, koska kuten

jo edellä todettiin, uudistusta varten Kelaan oli rekrytoitu huomattavasti vähemmän henkilöstöä kuin olisi tarvittu (tarkemmin ks. Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60). Alkuvuodesta ratkaisutyöhön oli Kelassa valjastettu lähes kaikki kynnelle kykenevät keskushallintoa myöten, eikä uudistuksen kaoottisessa alkuvaiheessa kenties ollut monestakaan syystä johtuen realistisia mahdollisuuksia miettiä harkinnan huolellisuutta tai päätöstekstien laatua. Lisäksi koska myös uudistuksen valmistelu jouduttiin tekemään kiireessä, on ymmärrettävää, että esimerkiksi Kelan etuusohjeet olivat keskeneräisiä. Tämä saattaa osaltaan selittää haastateltujen välittämää synkähköä kuvaa työhön liittyvän harkinnan edellytyksistä.

Osaan niistä työjärjestelyistä, joita työntekijät haastatteluajankohtana pitivät erityisen ongelmallisina, onkin sittemmin Kelassa tartuttu. Myös harkinnan edellytyksiin heijastuvina korjausliikkeinä Kelassa on esimerkiksi ryhdytty kehittämään kuntien kanssa tehtävää yhteistyötä¹⁰ ja käynnistetty laaja kehittämishanke päätöstekstien ymmärrettävyyden lisäämiseksi (Kela 2019b).

Lähteet

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 2016; 81 (3): 301–312.

Brodkin EZ. Investigating policy's 'practical' meaning. Street-level research on welfare policy. Chicago, IL: Northwestern University/University of Chicago, Joint Center for Poverty Research, JCPR Working papers 162, 2000.

Eskola J, Vastamäki J. Teemahaastattelu. Opit ja opetukset. Julkaisussa: Aaltola J, Valli R, toim. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Jyväskylä: PS-kustannus, 2001: 24–42.

Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Contemporary social work studies. Farnham: Ashgate, 2010.

Grönberg M. Harkinnan käyttö toimeentulotuen päätöksenteossa. Oikeussosiologinen tutkimus harkinnan käytön merkityksistä toimeentulotuen päätöksenteossa. Tampere: Tampereen yliopisto, 2018.

Grönfors M. Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. Helsinki: WSOY, 1982.

10 Kelassa on kuitenkin toimeentulotukiudistuksen alkuvaiheen jälkeen käynnistetty useampia erilaisia sosiaalitoimen ja Kelan välisiä yhteistyökokeiluja. Muun muassa ProSos-hankkeessa on kehitetty Kelan ja kuntien yhteistyötä toimeentulotukiasiakkuuksien hoidossa (hankkeesta ks. esim. Zechnerin ja Paavolan artikkeli tässä kirjassa, s. 430). Lisäksi joillain vakuutusalueilla on kokeiltu järjestelyä, joissa Kelan työntekijät ovat työskennelleet kunnan sosiaalitoimen ti-
loissa tai kunnan sosiaalityöntekijä on ollut osa-aikaisesti tavtavissa Kelan toimipisteessä.

Haapola I, Mäntysaari M. Yhdessä vai erikseen? Toimeentulotuen ja sosiaalityön vaikea liitto. Julkaisussa: Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 5, 1997: 78–98.

Hales C. ”Bureaucracy-lite” and continuities in managerial work. *British Journal of Management* 2002; 13: 51–66.

Hallituksen esitykset:

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Juhila K. Sosiaalityön selontekovelvollisuus. *Janus* 2009; 17 (4): 296–312.

Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M. Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 8–18.

Kela. Prosessi. Kiireellisen toimeentulotuen hakeminen. Helsinki: Kela. Päivitetty 9.12.2019a. (Kelan sisäinen julkaisematon ohjeistus.)

Kela. [Kela käynnistää tekstien kehittämisohjelman](#). Helsinki: Kela, tiedote 28.11.2019b. Viitattu 20.1.2020.

Kotkas T. Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 40–61.

Kotkas T, Kalliomaa-Puha L. ”Maalaisjärjellä ja asiakkaalle eduksi”. Harkinta Kelan etuusratkaisijoiden näkökulmasta. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 204–227.

Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

Lähdesmäki K. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto, Acta Wasaensia 113, 2003.

Molander A, Grimen H, Eriksen EO. Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy* 2012; 29 (3): 214–230.

Mäntysaari M. Sosiaalibyrokratia asiakkaiden valvojana. Byrokratiatyö, sosiaalinen kontrolli ja tarpeitten sääntely sosiaalitoimistoissa. Tampere: Vastapaino, 1991.

Olk T. Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität. Edition soziale Arbeit. Weinheim: Juventa-Verl, 1986.

OM. [Lainvalmistelun kehittäminen](#). Helsinki: Oikeusministeriö. Viitattu 19.1.2020.

Palola E. ”Tätä lakia voidaan soveltaa ainoastaan erittäin harkiten”. Nuoret koulutuspuodokkaat ja toimeentulotuen perusosan alentamisen harkinta. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 96–113.

Rajavaara M. Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Julkaisussa: Kalliomaa-Puha L, Kotkas T, Rajavaara M, toim. Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Helsinki: Kela, Teemakirja 13, 2014: 136–155.

Rostila I, Mäntysaari M, Suominen T, Asikainen P. Sosiaalityön professionaalisuuden erot kuntaorganisaatioissa. Organisaatiokulttuurien ja organisaatioilmapiirien kirjo. Janus 2011; 19 (2): 143–157.

Ruusuvuori J, Nikander P, Hyvärinen M, toim. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 2010.

Saaranen-Kauppinen A, Puusniekka A. [KvaliMOTV. Menetelmäopetuksen tietovaranto](#). Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, 2006. Viitattu 15.1.2020.

Saikkonen P. Kuntakentän kirjavat käytännöt. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 29–40.

Saikku P, Kuivalainen S. Toimeentulotukityö kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 115–147.

Satka M. [Miksi sosiaalityön käytäntötutkimuksen kansainvälinen suosio kasvaa?](#) Esitys pääkaupunkiseudun sosiaalityön tutkimuksen päivillä 28.9.2015.

Shah AK, Mullainathan S, Shafir E. Some consequences of having too little. Science 2012; 338 (6107): 682–685.

Sirén S. Sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan välinen työnjako sosiaalilasemilla Helsingin sosiaalivirastossa. Sosiaaliohjaajien näkökulma. Vantaa: Laurea-ammattikorkeakoulu, 2010.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöt:

StVM 54/2014 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

StVM 33/2016 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

VNK. Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 25.3.2014.

Vogt E, Sjöholm M. Etuuskäsittelyä ja aikuissosiaalityötä. Toimeentulotuki- ja aikuisosiaalityön kuntakyselyn 2013 päätulokset. Helsinki: Kuntaliitto, Uutta kunnista 2, 2014.

VTV. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 1, 2020.

Väättäinen J. Harkinta ja etiikka perustoimeentulotuen ratkaisutyössä Kelassa. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2019.

Tuen saajat rekistereissä

Minna Ylikännö ja Mia Hakovirta

Lapsiperheet toimeentulotuen asiakkaina

Lapsiperheiden pienituloisuus ja köyhyys ei ole Suomessakaan harvinaisen ilmiö. Iso osa lapsista elää köyhyyydessä ja vielä useampi on köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa (Salmi ym. 2016, 68). Koska niin suuri määrä kuin yli 100 000 lasta elää köyhyyydessä, on ymmärrettävää, että asiasta keskustellaan paljon julkisuudessa (Karvonen ja Salmi 2016). Aiheena lapsiperheiden köyhyys herättää tunteita, koska se koskettaa perheen aikuisten lisäksi myös lapsia, jotka eivät yleensä pysty vaikuttamaan perheensä toimeentuloon. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion ideologiaan kuuluu olennaisesti se, että lapsille pyritään takaamaan mahdollisuuksien mukaan tasa-arvo esimerkiksi ilmaisella peruskoululla ja sitä kautta tasaamaan perheiden välillä olevia tulo- ja hyvinvointieroja. Epäonnistuminen tässä tavoitteessa nähdään helposti koko hyvinvointivaltion epäonnistumisena.

Lapsiperheissä köyhyys ja eläminen niukkojen taloudellisten resursien varassa näkyvät eri tavoin ja niillä on moninaisia vaikutuksia riippuen siitä, kiinnittykö huomio perheen aikuisiin, lapsiin vai molempiin. Aikuisilla taloudellinen stressi voi heikentää vanhemmuutta, kun vanhemmat uupuvat taloudellisten huolien alla (esim. Leinonen ym. 2002; Salmi ja Kestilä 2019). Tiedetään, että jatkuva stressi rahavarojen riittävyydestä ja erilaisten selviytymisstrategioiden etsiminen on kuluttavaa ja heikentää eri tavoin ihmisten hyvinvointia (ks. esim. Netemeyer 2018). Tästä voi seurata myös mielenterveydellisiä ongelmia (esim. MacFadyen ym. 1996).

Köyhyys voi heikentää lasten terveyttä, kognitiivista ja sosio-emotionaalista kehitystä, koulumenestystä, subjektiivista hyvinvointia, itseluottamusta ja minäkuva (Duncan ja Brooks-Gunn 2000; Kalil ym. 2016). Lasten arjessa köyhyiden seuraukset ovat sosiaalisia ja emotionaalisia. Köyhät lapset saattavat jäädä ulkopuolisiksi, koska heillä ei ole mahdollisuuksia samanlaiseen kuluttamiseen, harrastuksiin tai muihin maksullisiin vapaa-ajan toimintoihin kuin muilla ikäisillään. Köyhyys voi aiheuttaa myös riittämättömyyden ja turhautumisen tunteita sekä ulkopuolisuuden ja osattomuuden kokemuksia ja vaikuttaa siten lasten minäkuvaan ja käsitykseen omista mahdollisuuksistaan (esim. Ridge 2002; Hakovirta ja Rantalaiho 2012).

Taloudelliset ongelmat ja köyhyys ovat yleisempiä yhden vanhemman perheissä kuin niissä perheissä, joissa on kaksi aikuista (esim. Karvonen ja Salmi 2016). Yksinhuoltajaaideistä noin kolmannes sai toimeentulotukea vuonna 2018 (THL 2019a). Yksinhuoltajien arjessa selviytymistä ei helpota se, että Suomessa yhä suhtaudutaan melko kielteisesti lapsen kasvattami-

seen yksin. Lähes 40 prosenttia suomalaisista oli vuonna 2012 sitä mieltä, että yksi vanhempi ei pysty kasvattamaan lasta yhtä hyvin kuin kaksi vanhempaa yhdessä (Hakovirta ym. 2016, 277). Toisaalta nykyisin useimmilla eroperheiden lapsilla säilyy vanhempien eron jälkeen suhde myös kotitalouden ulkopuolella asuvaan toiseen vanhempaan ja yhteishuollosta on tullut vallitseva huoltajuusratkaisu. Yli 90 prosenttia vanhemmista päätyy erotessaan yhteishuoltajuuteen ja vanhemmat pyrkivät jakamaan vanhemmuuden myös eron jälkeen (THL 2019b).

Tässä artikkelissa kiinnostus on lapsiperheiden toimeentulotuen saannissa, jota voidaan pitää yhtenä köyhyyden mittarina (Kangas ja Ritakallio 2008). Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto, eikä siihen yleensä turvauduta muulloin kuin todellisessa hädässä. Yhtäältä toimeentulotuen saanti kuvaa taloudellista puutetta, mutta toisaalta vakavat toimeentulon ongelmat kytkeytyvät myös muihin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin (ks. esim. Ritakallio 1991; Paananen ym. 2012; Ristikari ym. 2018a ja b), jolloin itsenäisen selviytymisen mahdollistaminen edellyttää taloudellisen tuen lisäksi ohjausta sosiaalipalveluihin. Toimeentulotuki ei siten ole ainoastaan taloudellista tukea perheille vaan kokonaisvaltainen sosiaalityön muoto, jossa yhdistyvät rahallinen tuki ja palvelut.

Vuoden 2017 toimeentulotukiuudistuksen jälkeen Kela hoitaa Suomessa perustoimeentulotuen hallinnoinnin ja maksatuksen. Lisäksi Kelalla on velvollisuus tehdä yhdessä kuntien kanssa yhteistyötä asiakkaiden ja heidän perheidensä toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Kelan on tarvittaessa ohjattava ja neuvottava perustoimeentulotuen hakijaa siinä, miten kunnan sosiaalihuollon palveluihin hakeudutaan. Kela voi tehdä asiakkaasta ilmoituksen asuinkuntaan ilman asiakkaan suostumusta esimerkiksi silloin, kun sillä on vahva epäily lastensuojelun tarpeesta perheessä. Toimeentulotuki ei siten ole ainoastaan pienituloisten perheiden taloudellinen tukimuoto, vaan se linkittyy vahvasti sosiaalipalveluihin siinä mielessä, että yhdessä nämä mahdollistavat perheiden tukemisen niiden itsenäisessä selviytymisessä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan Kelaan perustoimeentulotuen hakijoista kertyvän tilastotiedon pohjalta lapsiperheiden perustoimeentulotuen saantia taloudellisen tukimuotona. Kuvailevalla analyysillä tuotetaan uutta tietoa tukea saavien perheiden määrästä ja lisäksi vertaillaan kahden huoltajan ja yksinhuoltajaperheitä tuen saajina. Näkökulmamme on lapsiperheiden toimeentulossa, eikä tässä artikkelissa tarkastella sosiaalihuollon palveluiden saamista osana toimeentulotukea, vaikka palveluihin ohjausta Kelan toimintana sivutaankin. Näin menetellemme siksi, että artikkelissa hyödyntämämme Kelan tilastotieto perustoimeentulotuen saajista ei sisällä tietoa palveluiden käytöstä tai sosiaalityön roolista toi-

meentulotukityössä, vaan tiedot liittyvät tuen hakemiseen ja sen saamiseen taloudellisen tuen muotona. Valittu näkökulma ei tarkoita, ettemkö näkisi toimeentulotukea tiiviinä osana kunnallista sosiaalihuoltoa. Oma tutkimuskysymyksensä olisi, miten lapsiperheet saavat tarvitsemansa palvelut omasta asuinkunnasta silloin, kun heillä on tarve yhteiskunnan tarjoamalle viimesijaiselle avulle.

Lapsiperheiden pienituloisuus ja toimeentulotuen tarve

Pienituloisuus merkitsee toimeentulon niukkuutta. Tunnistamme elämänkulun aikana erilaisia vaihteita, jolloin pienituloisuuden riski on suuri. Yksi tällainen vaihe, jonka jo Seebohm Rowntree (2000) havaitsi 1900-luvun alun kuuluisassa köyhyystutkimuksessaan, on perheellistyminen. Lasten myötä perheen menot kasvavat ja usein tilanteessa, jossa perheen äiti ja nykyään yhä useammin myös perheen isä on ainakin jonkin aikaa poissa työstä. Tänä päivänä toimeentuloturvajärjestelmät pyrkivät vastaamaan perheellistymisestä aiheutuvaan pienituloisuuden riskiin. Taloudellinen tilanne voi silti olla haastava, jos jompikumpi tai kumpikin vanhemmista on työtön tai riittävän toimeentulon hankkiminen ansiotyön tai yrittäjyyden avulla on vaikeaa.

Pitkään jatkuessaan pienituloisuus ja siitä johtuvat toimeentulo-ongelmat lisäävät materiaalsen deprivaaion ja erilaisten sosiaalisten ongelmien riskiä. Myös todennäköisyys sille, että joutuu turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan, kasvaa. Kun mahdolliset säästöt on käytetty eikä toimeentulon turvaamiseksi löydy muita keinoja, ainoa vaihtoehto voi olla hakea toimeentulotukea. Vaikka vanhemmat eivät olisi syyllisiä vaikeaan rahatilanteeseensa, kyvyttömyys tarjota lapsille taloudellisesti turvattu lapsuus voi aiheuttaa syyllisyyttä (ks. esim. Salomaa 2014, 62). Näin voi kokea siitä huolimatta, että Suomessa lapsiperheet nähdään sosiaaliturvan suhteen ansaitsevampina kuin esimerkiksi yksin asuvat työttömät tai maahanmuuttajat, ja syynä pienituloisuudelle pidetään useammin sosiaaliturvajärjestelmän toimimattomuutta ja sen liian alhaista tasoa kuin laiskuutta (ks. Niemelä 2010; ks. myös Blomberg ym. 2016).

Walter Korpi (1971) jakaa syyt viimesijaisen toimeentuloturvan (sosiaaliavun) tarpeeseen kolmeen ryhmään: perustaviin, riskiä lisääviin ja laukaiseviin tekijöihin. Ensimmäinen ryhmä, perustavat tekijät, viittaa sellaisiin yksilöstä riippumattomiin syihin, jotka ilmenevät yhteiskunnan rakenteissa luoden eriarvoisuutta, esimerkiksi kahden huoltajan ja yksinhuoltajaperheiden välille. Taustalla vaikuttavat erilaiset tekijät, kuten poliittiset toimijat, taloudelliset olosuhteet ja demografiset muutokset, jotka ovat eri tavoin kytköksissä toisiinsa. Yksi eriarvoisuutta lisäävä tekijä ovat

kuntakohtaiset erot lapsiperheiden ja lasten palveluissa. Myös harkinnanvaraisen toimeentulotuen käytössä olevat erot kuntien välillä eriarvoistavat lapsiperheitä, jos käytännöt esimerkiksi lasten harrastusten tukemiseen vaihtelevat (Karvonen ja Salmi 2016, 70).

Eriarvoisuutta lisää myös tuloerojen kasvu. Lapsiperheiden tuloerot kasvoivat 1990-luvun laman jälkeisinä vuosina aina vuoteen 2007 asti. Sen jälkeen tuloerot jonkin verran pienenivät mutta alkoivat jälleen kasvaa vuonna 2012. (Karvonen ja Salmi 2016, 13.) Vuonna 2017 lapsiperheiden pienituloisuusaste oli Suomessa 12,1 prosenttia eli useampi kuin joka kymmenes perhe eli suhteellisesti mitattuna köyhyyydessä. Yksihuoltajilla pienituloisuuden riski on selvästi suurempi kuin kahden huoltajan perheissä. Ensimmäisessä ryhmässä pienituloisuusaste oli vuonna 2017 30,8 prosenttia ja jälkimmäisessä 9,6 prosenttia. (Tilastokeskus 2019a.)

Pienituloisuuden riskiä lisää työttömyys, ja köyhien lasten perheissä vanhempien työttömyys onkin yleistä (Thévenon 2018, 29). Edelleen eriarvoisuutta lisää se, että työttömät lapsiperheiden huoltajat ovat muiden lapsiperheiden huoltajia useammin vailla ammatillista koulutusta. Toisaalta korkeakouluopinnotkaan eivät enää välttämättä suojaa köyhyydeltä, sillä köyhissä lapsiperheissä on selvästi aiempaa useammin korkeakoulutettu huoltaja (Karvonen ja Salmi 2016).

Toimeentulotuen saajista työttömät muodostavat selvästi suurimman saajaryhmän. Kelan tilastojen mukaan työmarkkinatuen ja Kelan päivärahan saajat täydentävät usein tulojaan viimesijaisella toimeentulotuella. Myös elatustukea saaneista lapsiperheistä lähes joka viides (18,4 %) oli saanut lisäksi perustoimeentulotukea (Korpela 2018). Perusturvaä täydenneen siis myös lapsiperheissä toimeentulotuella, mikä kertoo yhtäältä siitä, että ensisijaiset etuudet eivät riitä nostamaan perheitä pois köyhyydestä, ja toisaalta sellaisista sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellisista ongelmista, jotka heikentävät erityisesti joidenkin väestöryhmien mahdollisuuksia edistää itsenäistä selviytymistään.

Korven (1971) jaottelussa toimeentulotuen hakemisen syistä toinen viittaa lapsuuden aikaisiin epäedullisiin kasvuoloihin. Reija Paanasen ym. (2012) kohorttitutkimuksessa vuonna 1987 Suomessa syntyneistä toimeentulotukea saaneista nuorista 71,6 prosentilla oli toimeentulotukea saanut vanhempi. Edelleen niiden vanhempien, joiden tukikuukausien yhteismäärä ylitti 92 kuukautta, lapsista lähes kolme neljästä (72,9 %) sai myös toimeentulotukea ja lähes puolet (48,5 %) oli vailla peruskoulun jälkeistä jatkotutkintoa 21-vuotiaana. Myös Teemu Vauhkokosen ym. (2017, 508–509) tutkimus osoittaa, että etenkin vanhempien pitkäaikaisella toimeentulotuen asiakkuudella on yhteys lasten toimeentulotuen saantiin. Vanhempien toimeentulotukiasiakkuudella näyttäisi tilastollisen analyysin

perusteella olevan lisäksi suora itsenäinen vaikutus lasten omaan myöhemmän toimeentulotukiasiakkuuteen (Vauhkonen ym. 2017a, 502). Vaikka toimeentulotuen saannin ehtona on pienituloisuus, päätyminen tuen saajaksi ei aina ole satunnaista, vaan taustalla vaikuttavat lapsuudenperheen kasautuneet ongelmat. (Ks. myös Vauhkonen ym. 2017b.)

Vastaava kohorttitutkimus on tehty vuonna 1997 Suomessa syntyneistä lapsista. Heistä noin viidenneksellä oli vanhempi, joka oli saanut jossain elämänsä vaiheessa pitkäaikaisesti toimeentulotukea. Noin joka viides kyseisen kohortin lapsista oli elänyt kotitaloudessa, jossa toimeentulotukea oli saatu yli vuoden ajan, ja kymmenesosa kotitaloudessa, joka oli saanut tukea yli 4 vuotta. Yli kymmenesosa (13 %) lasten perheistä oli saanut toimeentulotukea vähintään kahdeksana eri vuotena eli varsin isolla osalla perheistä toimeentulotuen käyttö oli toistuvaa. Vanhempien vähäinen koulutus ja heikko taloudellinen tilanne olivat selkeästi yhteydessä lasten hyvinvointiin, ja esimerkiksi koulumenestys määrittyi vahvasti vanhempien taloudellisen tilanteen mukaan. (Ristikari ym. 2018b.)

Korven (1971) jaottelussa kolmannen syyryhmän toimeentulotuen hakemiselle muodostavat erilaisiin välittömiin olosuhteisiin ja tapahumiin liittyvät syyt, jotka lisäävät avun tarvetta. Silti toimeentulotuen saanti ei johda aina sosiaalisiin ongelmiin ja niiden kumuloitumiseen tai ylisukupolvisuuteen. Toimeentulotuen saanti voi olla lyhytaikaista ja tuki voi toimia puskurina yllättävissä ja väliaikaisissa taloudellisissa ongelmissa. Viimesijaisen toimeentuloturvajärjestelmän luonteeseen kuuluu, että se turvaa toimeentulon silloin, kun kotitalous ei syystä tai toisesta selviydy välttämättömistä menoista ansiotulojen tai ensisijaisten etuuksien varassa. Myös toimeentulotukilaki (L 1412/1997) lähtee siitä, että toimeentulotuki on lyhytaikainen turva, joka yhdistettynä tarpeen vaatimiin palveluihin edistää itsenäistä selviytymistä ja nopeaa poistumista tuen piiristä. Näin ei kuitenkaan aina ole ja monissa kotitalouksissa toimeentulotuen saanti pitkittyy. Jo alle 25-vuotiaiden kotitalouksissa on 1 256 yksinhuoltajakotitaloutta, jotka olivat vuoden 2017 aikana saaneet Kelasta perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti vähintään kahdeksan kuukauden ajan (Raittila ym. 2018, 53).

Mitä jo tiedämme lapsiperheiden toimeentulotukiasiakkuudesta?

Suomessa viimesijaisen sosiaaliturvajärjestelmän muodostaa toimeentulotuki, jonka keskeisenä tehtävänä on taloudellisen toimeentulon turvaaminen (Ditch 1999, 121). Toimeentulotuki on poliittishallinnollinen määritelmä välttämättömiksi katsottujen jokapäiväisten tarpeiden sisällyöstä ja suuruudesta ja siksi toimeentulotuen saamista voidaan pitää myös

yhtenä köyhyysmittarina (Kangas ja Ritakallio 2008; Kuivalainen ja Sallila 2013). Toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan silloin, kun kotitalouden ensisijaiset tulonlähteet eivät riitä kattamaan arjen pakollisia menoja, kuten asumista ja ruokaa. Lähtökohtaisesti perusturvaetuksien ja asumistuen pitäisi taata riittävä toimeentulo sosiaalisten riskien realisoituessa eli esimerkiksi silloin, kun henkilö jää työttömäksi tai sairastuu pitkäaikaisesti. Näin ei kuitenkaan aina ole, mikä on todettu muun muassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) perusturvan riittävyyttä arvioineissa selvityksissä (THL 2011; Moisio ym. 2016; ks. myös Hiilamo ym. 2005; Kangas ja Ritakallio 2008; Hannikainen-Ingman ym. 2012; Korpela 2018).

Toimeentulotuen asiakkaat edustavat yleisesti yhteiskunnan pienituloisimpia, jotka joutuvat tinkimään välttämättömistä menoista ja kokevat itsensä usein ylivelkaantuneeksi. Uusia vaatteita ei ole välttämättä varaa ostaa ja jopa päivittäisen lämpimän ruoan hankkiminen ilman ruoka-apua voi olla taloudellisesti mahdotonta. (Ylikännö 2013, 62; ks. myös Linnanvirran ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 152.) Kaiken kaikkiaan toimeentulotuen saajat kokevat elämänlaatunsa huonommaksi kuin muu väestö (Hannikainen-Ingman ym. 2013).

Toimeentulotuen saajat ovat pienituloisia, mutta jokaisen kotitalouden tilanne on silti erilainen. Siinä missä yksi kotitalous tarvitsee vain hiukan ylimääräistä taloudellista tukea asumisen kustannusten kattamiseen, voi toinen olla laajan tuen ja palveluiden tarpeessa. Läheskään aina toimeentulotuen saannin taustalla ei ole niukka toimeentulo, vaan laajempi sosiaalinen huono-osaisuus ja aineellisen puutteen lisäksi heikko sosiaalinen kiinnittyminen yhteiskuntaan (Ritakallio 1991, 102). Siksi jo Kela-siirtoa valmisteltaessa pidettiin tärkeänä, että toimeentulotuki säilyy osana kunnallista sosiaalihuoltoa myös uudistuksen jälkeen. Toimeentulotuki nähdään osana laajempaa auttamisen mekanismeista tilanteissa, joissa kotitalous ei selviydy syystä tai toisesta itsenäisesti ilman yhteiskunnan viimesijaisista apua. Toimeentulotuen saanti ei siten kuvasta yksin taloudellisen tuen tarvetta, vaan laajemmin perustarpeiden tyydyttämistä ja niiden myötä erilaisten kyvykkyyksien tukemista itsenäisen selviytymisen edellytyksenä (ks. esim. Sen 1980 ja 1999; Max-Neef 1992; Nussbaum 2000 ja 2003).

Osin sosiaalinen huono-osaisuus liittyy siihen, että pienistä tuloista katetaan menoja, jotka ennemminkin heikentävät kuin lisäävät perheen hyvinvointia. Elina Ahola ja Heikki Hiilamo (2013, 14) toteavatkin, että ”tuen saajat käyttävät rahojaan eri tavoin. Kurjuus on tuntuvampaa esimerkiksi niissä toimeentulotukea saavissa perheissä, joissa vanhemmat tai toinen vanhemmista käyttää ison osan niukoista varoista rahapeleihin, alkoholisiin, tupakkaan tai muihin päihteisiin.” Koska Kela myöntää perustoi-

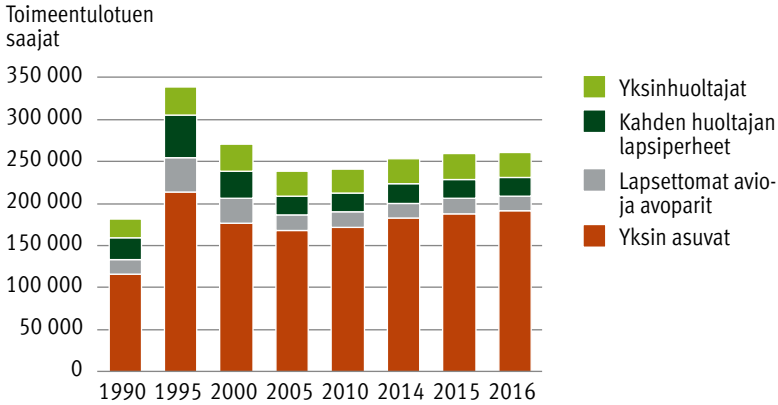
meentulotukea suoraan asiakkaalle, asiakas voi käyttää rahan toisin kuin se on laskennallisesti osoitettu.

Keskeinen kysymys on, miten pohjoismaisen hyvinvointivaltiomme sosiaaliturvajärjestelmä pystyy tunnistamaan sosiaalista huono-osaisuutta ja siitä johtuvia palvelutarpeita. Pahimmillaan avun tarpeessa olevat jäävät ilman tarvitsemaansa apua tai saavat sitä liian myöhään. Anne Määttä (2012) kuvaa tällaisia tilanteita käyttäen käsitteitä poiskäännyttäminen ja syrjäyttäminen (ks. myös Hänninen ja Karjalainen 2007). Määttä (2010, 61) toteaa, että ”mikäli palvelujärjestelmäkohtaamisissa ei kyetä tarjoamaan tarvittavaa tukea ja apua, poiskäännyttämisen ja torjunnan aiheuttama väliinpuotoamisen prosessi voi johtaa pysyvämpään väliinpuotoamisen tilaan”. Lapsiperheiden kohdalla tämä on olennainen kysymys, koska auttaminen ei kohdistu ainoastaan aikuisiin ihmisiin vaan myös perheiden lapsiin.

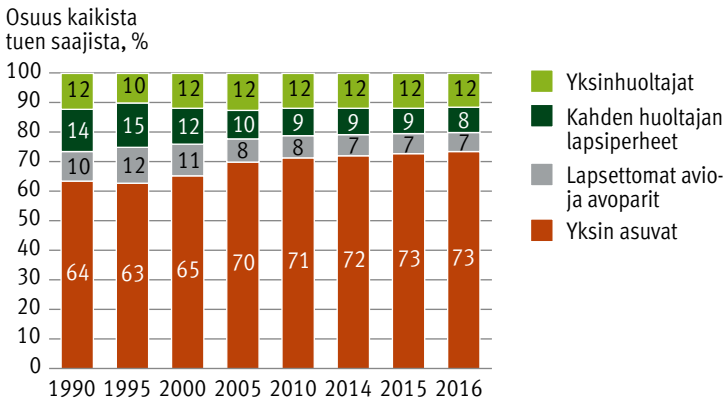
Toistuvii väliinpuotoamistilanteisiin joutuvat Määtän (2010, 64–65) mukaan epävakaaassa työssä tai työttömänä olevat työikäiset henkilöt. Kun toimeentulon perusta ei ole vakaalla pohjalla, joudutaan turvautumaan usein viimesijaiseen toimeentulotukeen. Lapsiperheissä, kuten muillakin, syynä perustoimeentulotuen hakemiselle on usein työttömyys. Toimeentulotuen tarve realisoituu myös useammin perheissä, joissa aikuisia on vain yksi (ks. Hiilamo ym. 2005; Virtanen ja Kiuru 2008). Toisaalta köyhyysriski on suuri myös lapsiperheissä, joissa vain toinen käy töissä (Airio 2006, 303). Jos työssä käyvän aikuisen työ on pienipalkkaista tai osa-aikaista, siitä saatava ansiotulo ei välttämättä riitä nostamaan kotitaloutta pois köyhyydestä.

Toimeentulotukea saavissa kotitalouksissa korostuvatkin sekä yksin asuvat että yksinhuoltajat. Kaikista toimeentulotukea vuonna 2016 saaneista kotitalouksista yksinhuoltajaäitien osuus oli 10,5 prosenttia (THL 2017). Toimeentulotukea saavien yksinhuoltajakotitalouksien osuus oli noin neljännes kaikista Suomen yksinhuoltajakotitalouksista, yksinhuoltajaisien osalta 17,0 prosenttia ja yksinhuoltajaäitien osalta 25,9 prosenttia. Sen sijaan kaikista kahden aikuisen ja lapsien muodostamista kotitalouksista 4,9 prosenttia sai toimeentulotukea. (THL 2017.) Lisäksi yksinhuoltajilla on muita lapsiperheitä enemmän tukikuukausia (Kauppinen ym. 2013).

Pidemmän aikavälin kotitaloustyyppitaisessä tarkastelussa nähdään vaihtelua sekä tuen saajien määrissä että kotitalouksien suhteellisissa osuuksissa (kuviot 1 ja 2, s. 285). Suurimmillaan saajien määrä oli vuonna 1995, jolloin Suomi oli syvässä taloudellisessa lamassa ja työttömyys oli noussut rajusti. Laman jälkeen saajien määrä alkoi laskea kaikissa kotitaloustyypeissä ja oli pienimmillään vuonna 2005. Sen jälkeen tuen saajien määrä on jonkin verran lisääntynyt.

Kuvio 1. Toimeentulotuen saajat Suomessa kotitaloustyyppin mukaan vuosina 1990–2016.

Lähde: THL, toimeentulotuen tilastot.

Kuvio 2. Toimeentulotuen saajat Suomessa kotitaloustyyppin mukaan vuosina 1990–2016 (% kaikista tuen saajista).

Lähde: THL, toimeentulotuen tilastot.

Yksin asuvat muodostavat suurimman osan toimeentulotukea saavista kotitalouksista (kuvio 2). Heidän osuutensa toimeentulotukea saavista kotitalouksista nousi vuosina 1990–2016 64 prosentista 73 prosenttiin. Vastaavasti lapsettomien pariskuntien ja kahden huoltajan perheiden osuus toimeentulotukea saavista kotitalouksista on pienentynyt. Kun tarkastellaan ainoastaan lapsiperheitä, yksinhuoltajien osuus toimeentulotukea saavista lapsiperheistä on jonkin verran kasvanut. Vuonna 2000 se

oli 49 prosenttia, vuonna 2010 56 prosenttia ja vuonna 2016 58 prosenttia. (THL 2017.)

Vaikka toimeentulotuen saantia voidaan pitää köyhyyden indikaattorina, kaikki toimeentulotuen saajat eivät määritelmällisesti ole köyhiä. Susan Kuivalainen ja Seppo Sallila (2013) ovat tarkastelleet toimeentulotuen saajien köyhyyttä 1990-luvun alusta 2010-luvun vaihteeseen käyttäen köyhyyden mittarina köyhyysrajaa, joka on 60 prosenttia mediaanituloista. Köyhyys kasvoi eniten toimeentulotukea saaneiden lapsiperheiden keskuudessa: 1990-luvun alussa kahden huoltajan lapsiperheistä köyhiä oli noin joka kymmenes, kun 2010-luvun vaihteessa näiden osuus oli noussut yli puoleen. Myös toimeentulotukea saaneiden yhden huoltajan lapsiperheiden köyhyys nousi huomattavasti: köyhien osuus kasvoi vajaasta 20 prosentista yli 50 prosenttiin. Toimeentulotuen saaminen osoittaa siten aiempaa vahvemmin köyhyyttä etenkin juuri lapsiperheissä, joita tarkastellaan tässä artikkelissa.

Tutkimusasetelma

Tässä artikkelissa kiinnostus on toimeentulotukea ja tarkemmin Kelasta perustoimeentulotukea saaneissa lapsiperheissä. Artikkelissa vastataan kysymykseen, *kuinka tyypillistä lapsiperheiden perustoimeentulotuen saanti on Suomessa*. Tähän vastataan tarkastelemalla perustoimeentulotuen saajia ja sitä, kuinka suuri osuus heistä on lapsiperheiden huoltajia. Toiseksi artikkelissa kysytään, *miten kahden ja yhden huoltajan perheet eroavat toisistaan perustoimeentulotuen hakemisen, saamisen, tuen määrän sekä taustatekijöiden mukaan*. Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että pienituloisuus on yleisempää yksinhuoltajakotitalouksissa, joten on kiinnostavaa tarkastella eroja myös toimeentulotuen saannissa. Kolmanneksi artikkelissa tutkitaan, *miten paljon lapsiperheiden kohdalla tehdään palvelutarveohjauksia asuinkuntiin*. Kelalla on velvoite ohjata asiakkaat kunnan sosiaalityön palveluihin, jos asiakkaan kotitalouden tilanteen kokonaisarviointi antaa siihen syy. Toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden näkökulmasta on olennaista, miten perustoimeentulotukea Kelasta hakevat asiakkaat pääsevät palveluiden piiriin niitä tarvitessaan.

Artikkelissa hyödynnetään Kelaan kertynyttä tilastotietoa perustoimeentulotukea saavista (ja hakevista) kotitalouksista vuosilta 2017 ja 2018. Tutkimuksen tilastoaineisto sisältää yksityiskohtaista tietoa tuen hakijoista, saajista sekä palvelutarveohjauksista. Tehtyjä analyyseja varten ei ole muodostettu erillistä tutkimusaineistoa, vaan niissä on hyödynnetty jatkuvasti päivittyvää tilastoaineistoa, joka sisältää tietoa muun muassa hakijoiden määristä, myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä, maksetun tuen

määrästä, sen laskennallisesta kohdentumisesta sekä kaikista niistä saajaan ja hänen kotitalouteensa liittyvistä tekijöistä, joilla on merkitystä päätöksen tekemisen kannalta. Tilastoaineisto ei sisällä kuitenkaan tietoa muista maksetuista etuuksista, eikä tällaista tietoa ole tätä artikkelia varten lähdetty yhdistämään käytettyyn tilastoaineistoon. Analyysit ovat kuvailevia ja koska käytössämme on kokonaisotos, havaittavat ryhmien väliset erot ovat todellisia, eikä niitä tarvitse testata tilastollisesti.

Artikkelissa tarkastellaan lapsiperheiden perustoimeentulotuen saantia marraskuussa 2018. Ajankohta valittiin siten, että se kuvastaa kohduttuun tyypillistä toimeentulotukikuukautta tilastojen näkökulmasta. Analyysistä suljettiin pois kesäkuukaudet ja lisäksi joulukuu, jolloin veronpalautukset tulivat maksuun vuonna 2017. Muutoin kuukausittainen vaihtelu perustoimeentulotuen saannissa on lapsiperheillä vähäistä. Osassa tarkasteluja ajanjakso on pidempi (esimerkiksi vuosi 2017), jos näkökulma sitä vaatii eli jos esimerkiksi vertaillaan Kelan tilastotietoa muihin vuositilastoihin.

Perustoimeentulotukea saavat lapsiperheet

Marraskuussa 2018 perustoimeentulotukea sai Kelasta yhteensä 143 491 kotitaloutta. Niistä 74 prosenttia oli yhden hengen kotitalouksia ja 4 prosenttia lapsettomia pariskuntia. Lapsiperheiden osuus kaikista perustoimeentulotuen saajista oli 22 prosenttia (31 210 kotitaloutta). Näistä 63 prosenttia eli 19 561 oli yksinhuoltajakotitalouksia. Vuoden 2017 alusta lähtien, perustoimeentulon siirryttyä Kelaan, vuoden 2018 marraskuun loppuun mennessä oli perustoimeentulotukea Kelasta saanut kaiken kaikkiaan 74 480 lapsiperhettä. Näistä yksinhuoltajakotitalouksia oli 46 647 (62 %).

Vuoden 2017 lopussa Suomessa oli Tilastokeskuksen perhetilaston mukaan 566 242 lapsiperhettä. Näistä 124 580 (22,0 %) oli yksinhuoltajaperheitä. Yksinhuoltajaperheistä valtaosassa huoltajana oli nainen (85,8 %). (Tilastokeskus 2019b.) Kelan toimeentulotukirekisterin mukaan vuoden 2017 aikana perustoimeentulotukea sai 33 885 yksinhuoltajakotitaloutta. Se on 22,7 prosenttia kaikista yksinhuoltajaperheistä Suomessa. Kahden huoltajan kotitalouksista perustoimeentulotuen saajia oli vuonna 2017 selvästi vähemmän eli 4,9 prosenttia.

Kaiken kaikkiaan lapsiperheille tehtiin vuoden 2018 marraskuussa 35 852 ratkaisua, joista 24 988 (70 %) oli myöntöjä tai osamyöntöjä. Kaikista lapsiperheille tehdyistä päätöksistä 3 852 (30 %) oli hylkääviä. Hylkäävän päätöksen sai hieman useampi kahden huoltajan kotitalouksista (36 %) kuin yksinhuoltajakotitalouksista (27 %). Hylkäävän päätök-

sen saaminen oli molemmissa kotitaloustyypeissä yleisempää silloin, kun kotitaloudelle oli hakemuksessa todettu täydentävän tuen tarve. Näissä tapauksissa perhe on voinut hakea perustoimeentulotukea tietäen saavansa hylkäävän päätöksen. Päätös perustoimeentulotuesta on edellytys sille, että voi hakea kunnasta täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

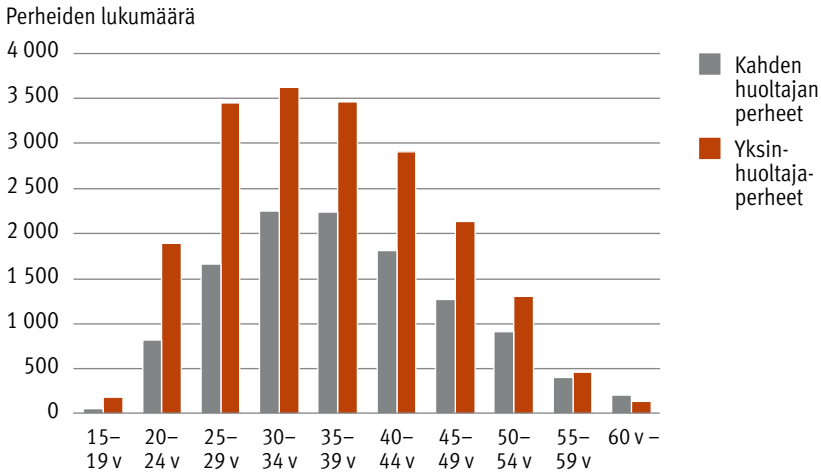
Uusia perustoimeentulotukea saavia kotitalouksia oli marraskuussa 2018 yhteensä 7 426. Näistä lapsiperheitä oli 1 489 ja näistä edelleen yksinhuoltajakotitalouksia 961 (65 %). Vuonna 2016 yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista toimeentulotukea (ml. täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) saaneista lapsiperheistä oli 58 prosenttia. Heti Kela-siirron jälkeen yksinhuoltajien vastaava osuus oli 60 prosenttia. Yksinhuoltajien suhteellinen osuus on siis kasvanut jatkuvasti 1990-luvun laman jälkeisistä vuosista. Kasvu oli 8,8 prosenttiyksikköä vuosina 2000–2016, kun samaan aikaan yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista lapsiperheistä kasvoi 2,2 prosenttiyksikköä. (THL 2017.)

Perustoimeentulotukea oli marraskuun 2018 loppuun mennessä saanut Kelasta kaiken kaikkiaan 100 639 lasta. Heistä reilu puolet (56,6 %) asui yksinhuoltajakotitalouksissa. Heistä lähes joka kolmas (30,0 %) asui yksinhuoltajakotitaloudessa, joka oli saanut yhtäjaksoisesti perustoimeentulotukea yli vuoden. Kahden huoltajan kotitalouksissa vastaava osuus on jopa suurempi (34,4 %).

Marraskuussa 2018 Kelasta perustoimeentulotukea saaneissa kahden huoltajan kotitalouksissa oli yleisimmin yksi (31 %) tai kaksi (31 %) lasta. Yksinhuoltajaperheissä yli puolella (57 %) oli yksi lapsi ja noin joka neljännessä (28 %) lapsia oli kaksi. Tuen saajana oli useammin nainen (17 937) kuin mies (1 624). Kahden huoltajan kotitalouksissa tuen päähakijana oli hieman useammin mies (6 436) kuin nainen (5 213).

Sekä kahden huoltajan että yksinhuoltajakotitalouksissa noin puolessa perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista marraskuussa 2018 joko hakija itse tai hänen puolisonsa oli alle 25-vuotias. Nuorten osuus toimeentulotuen saajista korostuu siten myös lapsiperheissä. Kun katsotaan ainoastaan hakijoita, yksinhuoltajien osuus korostuu nuoremmassa ikäluokassa, mutta kotitaloustyyppien välillä olevat erot pienentyvät vanhempiin ikäluokkiin siirryttäessä (kuvio 3, s. 289). Suurin ero kotitaloustyyppien välillä on nuorimmassa ikäluokassa eli vasta aikuisuuteen siirtymässä olevilla. Määrällisesti heitä on tosin erittäin vähän. Myös 20–24-vuotiaissa ja 25–29-vuotiaissa ero on erittäin selvä niin, että yksinhuoltajakotitalouksia on tuen saajissa kaksi kertaa niin paljon kuin kahden huoltajan kotitalouksia.

Kuvio 3. Perustoimeentulotukea marraskuussa 2018 Kelasta saaneet lapsiperheet kotitaloustyyppin ja tukea kotitaloudelle hakeneen henkilön ikäryhmän mukaan (lkm).



Työmarkkina-asemaltaan lapsiperheiden eri kotitaloustyyppit eivät suuresti poikkea toisistaan (taulukko, s. 290). Yksinhuoltajaperheissä perustoimeentulotuen saajista työvoimaan kuuluvia on vähemmän kuin kahden huoltajan kotitalouksissa (joiden osalta on tarkasteltu tukea kotitaloudelle hakenutta henkilöä), mitä selittää se, että yksinhuoltajissa on enemmän perhe- ja hoitovapailla olevia sekä myös enemmän opiskelijoita ja pitkäaikaissairaita. Erot työmarkkina-asemassa ovat selvästi suurempia, kun lapsiperheitä verrataan yksin asuviin ja lapsettomiin pariskuntiin. Kotitalouksissa, joissa ei ole lapsia, toimeentulotuen saaja on useammin työtön, työkyvyttömyyseläkkeellä tai eläkkeellä iän perusteella (tarkastelussa ei ole tehty ikärajausta). He ovat myös useammin pitkäaikaisesti sairaita kuin lapsiperheiden toimeentulotuen saajat. Lapsiperheissä toimeentulotuen tarve korostuu työttömyyden lisäksi silloin, kun ollaan perhevapaalla tai kun perheessä on hoitoa vaativa omainen.

Perustoimeentulotuki turvaa toimeentulotukea tyypillisesti silloin, kun perheessä on työttömyyttä tai hakijan asema työmarkkinoilla on muutoin heikko. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistymismahdollisuudet ovat usein heikommät kuin kantaväestöön kuuluvien (Eronen ym. 2014). Tämä näkyy myös perustoimeentulotuen saajien kotitalouksissa, jotka edustavat useita eri kansalaisuuksia. Suurimman ryhmän muodostavat kaikissa eri kotitaloustyypeissä Suomen kansalaiset. Heitä on kaikista perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista (päähakijan kansalaisuuden mukaan) 88 prosenttia. Lapsiperheiden perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista Suomen kansalaisia on 81 prosenttia. Yksinhuoltaja-

perheistä vastaava osuus on 85 prosenttia, mikä on jonkin verran suurempi kuin kahden huoltajan kotitalouksista (74 %).

Taulukko. Perustoimeentulotukea marraskuussa 2018 saaneet kotitaloudet kotitaloustyyppin ja kotitaloudelle tukea hakeneen henkilön työmarkkina-aseman mukaan (% kaikista tuen saajista kyseisessä kotitaloustyyppissä).

	Kaikki	Yksin asuvat	Lapset- tomat parit	Kahden huol- tajan perheet	Yksin- huoltaja- perheet
Kaikki, lukumäärä	143 491	88 526	6 119	11 649	19 561
Työvoimaan kuuluvat	77,8	81,0	77,6	73,5	66,7
Työlliset	6,3	4,9	6,6	11,3	10,3
Työttömät	71,5	76,0	71,0	62,2	56,3
Työvoimaan kuulumattomat	22,2	19,0	22,4	26,5	33,3
Opiskelijat, koululaiset	5,6	4,9	4,9	3,6	5,1
Varusmiehet, siviilipalvelus- miehet	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0
Eläkeläiset	7,3	8,7	10,9	3,5	3,4
Työkyvyttömyyseläkettä saavat	4,0	4,4	5,6	2,9	3,2
Eläkkeellä iän perusteella	3,3	4,3	5,4	0,6	0,3
Osa-aikaeläkkeellä	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pitkäaikaissairaat	4,0	4,6	4,0	2,3	3,6
Perhevapailla olevat	4,1	0,1	0,2	16,1	20,4
Äitiys-, isyys- tai vanhempain- vapaalla	1,4	0,0	0,2	6,3	6,3
Hoitovapaalla	2,7	0,0	0,0	9,8	14,2
Omaa perheenjäsentä hoitavat	0,2	0,0	0,4	0,7	0,7
Muut työvoiman ulkopuolella olevat	0,6	0,5	1,8	0,4	0,1

Seuraavaksi suurimman kansanryhmän perustoimeentulotuen saajakotitalouksista muodostavat Irakin kansalaiset. Heitä on kaikista perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista kaksi prosenttia. Venäjän kansalaisia on 1,7 prosenttia ja Viron kansalaisia 1,5 prosenttia perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista. Kahden huoltajan perheissä suurimmat perustoimeentulotukea saavat kansanryhmät ovat suomalaisten lisäksi irakilaiset (5,6 %), venäläiset (3,6 %) ja syyrialaiset (3,3 %). Yksinhuoltajakotitalouksien osalta suurimmat kansanryhmät ovat puolestaan suomalaiset, virolaiset (3,1 %), somalialaiset (1,9 %) ja venäläiset (1,9 %).

Perustoimeentulotuen saannissa näkyvät myös alueelliset erot työllisyydessä ja elinkustannuksissa. Lähes puolet (42,8 %) perustoimeentulotukea marraskuussa 2018 saaneista lapsiperheistä asuu Uudellamaalla¹. Kahden huoltajan kotitalouksien osuus on hieman suurempi (44,1 %) kuin yksinhuoltajakotitalouksien (42,1 %). Seuraavaksi eniten perustoimeentulotukea saaneita lapsiperheitä oli Pirkanmaalla (9,4 %) ja sen jälkeen Varsinais-Suomessa (7,7 %). Vähiten tukea saavia kotitalouksia on Keski-Pohjanmaalla (0,6 %) ja Kainuussa (0,7 %).

Toimeentulotukea saavia lapsiperheitä on paljon väestömäärältään suurilla kaupunkialueilla, mitä voi odottaakin ottaen huomioon väestön keskittymisen juuri näille alueille. Perustoimeentulotuen saannin alueellinen jakautuminen ei siten kerro vielä siitä, miten toimeentulotuen saamisriski vaihtelee eri puolilla Suomea. Myös väestömäärään suhteutettuna Uudellamaalla, jossa elinkustannukset ovat selvästi muuta maata korkeammat, on eniten perustoimeentulotukea saavia lapsiperheitä. Vuoden 2017 Tilastokeskuksen väestötietojen perusteella laskettuna 5,9 prosenttia lapsiperheistä sai Uudellamaalla perustoimeentulotukea marraskuussa 2018². Seuraavaksi eniten heitä oli suhteessa väestöön Päijät-Hämeessä (5,4 %), Pirkanmaalla (4,4 %) ja Keski-Suomessa (4,3 %). Perheiden määrään suhteutettuna vähiten tuen saajia on Keski-Pohjanmaalla (2,0 %) ja Kainuussa (2,4 %).

Sekä kahden huoltajan (3,1 %) että yksinhuoltajakotitalouksia (13,2 %) on eniten Uudellamaalla. Toiseksi eniten molempia on Päijät-Hämeessä; siellä vastaavat osuudet ovat 2,7 ja 12,3 prosenttia. Useampi kuin joka kymmenes yksinhuoltajakotitalous sai marraskuussa 2018 perustoimeentulotukea Kelasta myös Pirkanmaan (11,6 %), Keski-Suomen (11,4 %) ja Pohjois-Savon (10,1 %) maakunnissa. Perheiden määrään suhteutettuna vähiten tukea saivat yksinhuoltajakotitaloudet Satakunnassa (6,6 %), Keski-Pohjanmaalla (6,5 %) ja Kainuussa (6,4 %). Tarkemmat maakunnittaiset luvut löytyvät liitetaulukoista 1 ja 2 (s. 300 ja 301).

Alueelliset erot perustoimeentulotuen saannissa ovat pitkälti selitettävissä alueiden välisillä asumiskustannuksilla ja työllisyydellä. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa perusteltiin osin sillä, että se lisää asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Kun katsotaan perustoimeentulotukea koskevaa hylkäävien päätösten osuutta kaikista päätöksistä eli niin sanottua hylkäysprosenttia, erot maakuntien välillä ovat suuret. Lapsiperheiden hakemusten hylkäysprosentti vaihtelee Etelä-Savon 25,6 prosentista Kainuun 36,4 pro-

1 Ahvenanmaa on jätetty maakunnittaisen vertailun ulkopuolelle tukea saaneiden lapsiperheiden erittäin vähäisen määrän vuoksi.

2 Perustoimeentulotuen saantia on tarkasteltu marraskuun 2018 luvuilla ja väestömääriä vuoden 2017 lopun tiedoilla, ja siksi saatu suhteellinen osuus voi jonkin verran ali- tai yliarvioida tuen saajien osuutta väestöstä riippuen Uudenmaan väestökehityksestä vuoden 2018 aikana.

senttiin. Kahden huoltajan kotitalouksien hakemusten hylkäysprosentti vaihtelee Keski-Pohjanmaan 29,4 prosentin ja Varsinais-Suomen 40,7 prosentin välillä. Yksinhuoltajaperheiden hakemusten hylkäysprosentti taas vaihtelee Etelä-Savon 21,3:n ja Kainuun 35 prosentin välillä.

Sosiaalityön tarve ja palveluihin ohjaaminen

Keskimäärin perustoimeentulotukea maksettiin marraskuussa 2018 kahden huoltajan kotitaloudelle 644 euroa ja yksinhuoltajakotitaloudelle 476 euroa. Perusosaan tästä kohdistui laskennallisesti keskimäärin 206 ja 155 euroa. Suurin yksittäinen menoerä on molemmissa kotitaloustyypeissä asuminen. Kahden huoltajan kotitalouksille myönnettiin varsinaisiin asumismenoihin tukea keskimäärin 302 euroa ja yksinhuoltajakotitalouksille keskimäärin 231 euroa. Terveystenhoitoon myönnettiin kahden hengen kotitalouksille tukea keskimäärin 66 euroa ja yksinhuoltajakotitalouksille 44 euroa.

Myös lapsiperheissä on kotitalouksia, joiden toimeentulo koostuu ainoastaan toimeentulotuesta ja muista verottomista tuloista, kuten asumistuesta, lapsilisistä ja elatustuesta. Tässäkin suhteessa kahden huoltajan kotitaloudet eroavat yksinhuoltajakotitalouksista siten, että jälkimmäisten tilanne on huonompi. Siinä missä kahden huoltajan kotitalouksista tulottomia³ on kolme prosenttia, vastaava osuus yksinhuoltajista on 13 prosenttia. Tässä näkyy se, miten kahden huoltajan perheissä pystytään turvautumaan toisen aikuisen tuloihin silloin, kun taloudellinen tilanne on heikko.

Tulottomuus on myös pysyvämpää yksinhuoltajakotitalouksissa kuin kahden huoltajan kotitalouksissa. Kuviosta 4 (s. 293) nähdään, että kahden huoltajan perheissä yhtäjaksoinen tulottomuus on lyhytaikaisempaa kuin yksinhuoltajakotitalouksissa (kestoa pystytään tarkastelemaan vuoden 2017 alusta lähtien). Ero kotitaloustyyppien välillä pysyy melko muuttumattomana, kun katsotaan pitkään kestäneitä tulottomuusjaksoja. Yksinhuoltajilla tulottomuuden pidentyminen on yleisempää. (Ks. myös Korpelan ja Raittilan artikkeli tässä kirjassa, s. 388).

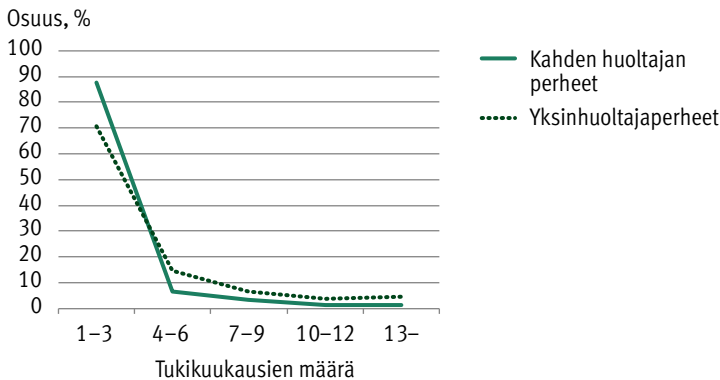
Kelan perustoimeentulotuen etuusohjeen mukaan Kelaan saapunut täydentävän toimeentulotuen hakemus ohjataan asiakkaan asuinkuntaan tai kuntaan, jossa hän pääasiassa asuu. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruksina erityismenot, joita ovat muut kuin muihin perusmenoihin kuuluvat, asumisesta aiheutuvat menot sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista

3 Tulottomilla kotitalouksilla tarkoitetaan sellaisia kotitalouksia, joilla tulona on ainoastaan verottomia etuuksia eli toimeentulotukea, asumistukea, lapsilisää ja elatustukea.

johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita. (Kela 2018.)

Yksinhuoltajat eroavat kahden huoltajan perheistä myös täydentävän toimeentulotuen tarpeen suhteen. Marraskuussa 2018 hakemuksen perusteella todettiin tarve täydentävälle toimeentulotuella 226:ssa kahden huoltajan kotitaloudessa (1,9 %) ja 555 yksinhuoltajakotitaloudessa (2,8 %). Kuntaan asiakkaan pyynnöstä siirrettävissä täydentävän toimeentulotuen hakemuksissa tyypillisiä menoja ovat kertaluontoiset, henkilön erityiseen elämäntilanteeseen liittyvät menot. Tällaisia menoja ovat muun muassa lapsen suuret harrastemenot, huonekalut ja niihin rinnastuvat kodin hankinnat sekä lastenvaunut. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon myös sellaisia menoja, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti perustoimeentulotuella katettaviin menoihin mutta jotka ovat henkilön tai perheen erityisen tilanteen vuoksi niin suuria, ettei perustoimeentulotuki riitä kattamaan niitä. (Kela 2018.)

Kuvio 4. Perättäisten tulottomien tukikuukausien määrä perustoimeentulotukea marraskuussa 2018 Kelasta saaneilla kahden huoltajan ja yksinhuoltajakotitalouksilla.



Marraskuussa 2018 tehtiin perustoimeentulotuen ratkaisujen yhteydessä yhteensä 10 939 palvelutarveilmoitusta. Lapsiperheiden osalta niitä tehtiin 1 490 ja näistä yksinhuoltajakotitalouksia koskevia ilmoituksia 859 (58 %). Kela-siirron jälkeen oli marraskuun 2018 loppuun mennessä tehty lapsiperheiden osalta 40 562 palvelutarveilmoitusta. Näistä 32 698 tapauksessa ilmoitus tehtiin kuntaan hakemuksen perusteella eli kun asiakkaan hakemuksessa oli selvästi osoitettu kuluja, jotka katetaan täydentävästä toimeentulotuesta. Ilmoituksista 961 koski tapauksia, joissa alle 25-vuo-

tias, jolla ei ollut veronalaisia tuloja, oli saanut perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti yli neljä kuukautta, 1 527 tapauksessa yli 25-vuotias oli saanut perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti yli 12 kuukautta, 865 tapauksessa maahanmuuttaja oli saanut perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta ja 4 511 tapauksessa hakijan perusosaa oli alennettu.

Sosiaalityön tarve on ollut marraskuussa 2018 syynä palvelutarveilmoituksen tekoon 1 289 tapauksessa. Näistä 239 ilmoitusta koski lapsiperheitä ja näistä edelleen 156 yksinhuoltajakotitalouksia. Yleisin syy (26 % ilmoituksista) ilmoituksen tekoon kahden huoltajan kotitalouksista on ollut toimeentulo-ongelmat, yksinhuoltajaperheitä koskevista ilmoituksista puolestaan suurimmassa osassa syynä olivat elämänhallinnan ongelmat (36 %). Myös kahden huoltajan kotitalouksia koskevilla palvelutarveilmoituksissa korostuvat elämänhallinnan ongelmat (21 %). Yksinhuoltajakotitalouksissa korostuvat terveydelliset ongelmat (19 %) ja lisäksi molemmissa kotitaloustyypeissä asumiseen liittyvät ongelmat (kahden huoltajan kotitaloudet 17 %, yksinhuoltajakotitaloudet 14 %). Myös lastensuojelulain mukaisia ilmoituksia tehtiin molemmista kotitaloustyypeistä: kahden huoltajan kotitalouksista 19 ja yksinhuoltajakotitalouksista 4. Lapsen tarpeet olivat muutoin ilmoituksen syynä 19:ää kahden huoltajan kotitaloutta koskevassa ilmoituksessa, mutta ei yhdessäkään yhden huoltajan kotitaloutta koskevassa ilmoituksessa.

Palvelutarveilmoitus kuntaan tulee tehdä aina, jos perustoimeentulotuen perusosaa alennetaan. Perusosan alentaminen on työvoimapolitiittinen sanktioinnin väline ja sitä käytetään silloin, kun asiakas esimerkiksi kieltäytyy työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisesta palvelusta. Yksinhuoltajaperheiden osuus (36 %) kaikista niistä lapsiperheistä, joilta toimeentulotuen perusosaa on alennettu, on suhteellisesti pienempi kuin kahden huoltajan kotitalouksista, kun otetaan huomioon, että yli puolet kaikista perustoimeentulotukea Kelasta saavista lapsiperheistä on yksinhuoltajakotitalouksia. Tarkemmin perusosan alentamisesta ja niiden taustalla olevista syistä voi lukea Antti Veilahden artikkelista tässä kirjassa, s. 360.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa on kuvattu lapsiperheiden perustoimeentulotuen saantia Kela-siirron jälkeen. Hyödyntämällä Kelan tilastoaineistoa tarkastelimme, minkälaisia ovat tukea saavat lapsiperheet ja miten kahden huoltajan kotitaloudet ja yksinhuoltajakotitaloudet eroavat Suomessa tuen saannin suhteen. Olimme kiinnostuneet erityisesti perustoimeentulotuen hakemi-

sesta ja saamisesta sekä tuen määrästä. Lisäksi kuvaamme, miten paljon lapsiperheille tehdään palvelutarveohjauksia asuinkuntiin.

Lapsiperheiden pienituloisuuden ja toimeentulotuen saannin taustalta voidaan löytää erilaisia syitä. Walter Korven (1971) jaottelussa syyt on jaettu perustaviin, riskiä lisääviin ja riskin laukaiseviin tekijöihin. Tässä artikkelissa pystyimme tarkastelemaan lähinnä ensimmäisiä eli perustavia syitä, jotka viittaavat yksilöstä riippumattomiin syihin ja ilmenevät yhteiskunnan rakenteissa luoden eriarvoisuutta esimerkiksi kahden huoltajan ja yksinhuoltajaperheiden välille.

Yksinhuoltajakotitalouksissa perustoimeentulotuen saaminen on yleisempää kuin kahden huoltajan kotitalouksissa, eikä tilanne ole tässä suhteessa siis muuttunut siitä, mikä se oli ennen Kela-siirtoa. Toisaalta yksinhuoltajien osuus kaikista tukea saaneista lapsiperheistä on Kela-siirron jälkeenkin kasvanut, mikä kertoo siitä, että yksinhuoltajien taloudellinen tilanne suhteessa kahden huoltajan kotitalouksiin ei ole vuosien varrella ainakaan parantunut. Perheen elättäminen on yhä edelleen selvästi vaikeampaa silloin, kun elättäjiä on vain yksi. Ensisijaiset etuudet eivät aina ole riittäviä takaamaan perheiden toimeentuloa. Tämän vuoksi yksinhuoltajaperheiden lapset saattavat olla eriarvoisessa asemassa, mitä tulee heidän toimintamahdollisuuksiinsa yhteiskunnassa.

Lapsiperheet hakevat perustoimeentulotukea myös tilanteissa, joissa siihen ei synny oikeutta, ja hylkääviä päätöksiä joudutaan tekemään. Se, että toimeentulotukeen joudutaan turvautumaan, kertoo yleensä siitä, että tulot eivät syystä tai toisesta riitä elämiseen. Tilanteesta kärsivät yhtäältä perheen vanhemmat, mutta myös lapset, joiden mahdollisuudet kuluttaa ja osallistua ovat kaikin tavoin heikommalla kuin varakkaampien perheiden lapsilla. Toisaalta hylkäävä päätös voi johtua siitä, että perhe hakee ensisijaisesti täydentävää toimeentulotukea omasta asuinkunnastaan mutta joutuu sitä varten hakemaan ensin päätöksen perustoimeentulotuesta Kelasta. Kela-siirron tavoitteena oli vähentää asiakkaiden tarvetta asioida useassa viranomaisessa eli usealla luukulla. Tämä niin sanottu yhden luukun periaate ei ole kaikkien kohdalla toteutunut ja järjestelmä on osalle asiakkaista hankalampi kuin ennen Kela-siirtoa.

Kela-siirtoon liittyi suuri huoli siitä, että sosiaalitoimi ei enää tavoita niitä asiakkaita, jotka tarvitsisivat muutakin kuin taloudellista tukea. Marraskuussa 2018 lapsiperheistä tehtiin yhteensä 1 490 palvelutarveilmoitusta. Se tarkoittaa, että alle viidessä prosentissa myönteisiä perustoimeentulotuen päätöksiä tehtiin ilmoitus palveluiden tarpeesta asiakasperheen asuinkuntaan. Osuus on vielä selvästi pienempi, jos mukaan lasketaan kaikki perustoimeentulotukea Kelasta hakeneet lapsiperheet. Palvelutarveilmoituksista valtaosa tehtiin joko harkinnanvaraisen toimeentulotuen

tarpeen vuoksi tai siksi, että toimeentulotuen perusosan alentaminen vaati sen. Vain noin joka kymmenes ilmoitus tehtiin sosiaalityön tarpeen perusteella. Palvelutarveohjaus tulisi tehdä kuntaan aina, kun asiakkaan tai hänen perheensä kokonaistilanteen arviointi antaa siihen aiheita. Kokonaistilanteen arviointi voi kuitenkin olla hankalaa, jos toimeentulotuen hakemuksen käsittelyyn tästä näkökulmasta ei ole riittävästi osaamista tai aikaa (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244).

Kela-siirron myötä kytkös sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välillä on heikentynyt ja monilta osin se on katkennut käytännössä kokonaan, vaikka merkkejä siitä oli jo ennen Kela-siirtoa 1990-luvun puolivälistä lähtien (ks. johdanto, s. 8 sekä Varjosen artikkeli tässä kirjassa, s. 30). Vaikka Kela ja kunnat tekevät yhteistyötä ja myös kehittävät sitä, on sosiaalityöntekijöillä yhä suuri huoli siitä, miten he tavoittavat palveluita tarvitsevat asiakkaat (ks. Kivipellon ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 456). Yksi suuri huolen aihe on se, miten lapsiperheet pärjäävät uudessa järjestelmässä. Kun päätös perustoimeentulotuesta tehdään näkemättä asiakasta ja hänen perhettään, ja lisäksi päätöksen tekevät työntekijät, joilla ei ole sosiaalialan koulutusta, on kokonaistilanteen arviointi äärimmäisen vaikeaa. On suuri riski, että lapset jäävät uudessa järjestelmässä näkymättömiin.

Voi tietenkin olla, että lapsiperheet ovat tarvitsemiensa palvelujen piirissä, vaikka heitä ei niihin erikseen Kelasta ohjattaisi. Yhdelläkään viranomaisella tai muullakaan toimijalla ei liene kuitenkaan kokonaisvaltaista kuvaa siitä, millaisten palvelujen piirissä pienituloiset suomalaiset lapsiperheet ovat ja miten autamme niitä, joiden tilanne voi olla monella tavoin vaikea. Jotain lapsiperheiden todellisuudesta kertoo yksistään se, että yksinhuoltajista joka viides on joutunut turvautumaan perustoimeentulotukeen selviytyäkseen taloudellisesti arjessaan. Kaiken kaikkiaan Kela-siirron jälkeen yli 100 000 lasta on saanut perustoimeentulotukea. Monissa perheissä toimeentulotuen saanti pitkittyy ja se koskee myös perheiden lapsia. Kun perustoimeentulotukea myönnetään lapsiperheelle, pitää muistaa, että kyse on lapsista siinä missä aikuisistakin.

Lähteet

Ahola E, Hiilamo H. Johdanto. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 11–14.

Airio I. Työssä mutta köyhä. Työn ja toimeentulon sidos kuudessa OECD-maassa 1970–2000. Janus 2006; 14 (3): 294–311.

Blomberg H, Kallio J, Kroll C. Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 2016; 81 (3): 301–312.

- Ditch J. Full circle. A second coming for social assistance. Julkaisussa: Clasen J, toim. Comparative social policy. Concepts, theories and method. Oxford: Blackwell, 1999: 114–135.
- Duncan GJ, Brooks-Gunn J. Family poverty, welfare reform, and child development. Child development 2000; 71 (1): 188–196.
- Eronen A, Härmälä V, Jauhiainen S ym. Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, julkaisu- ja 6, 2014.
- Hakovirta M, Rantalaiho M. Taloudellinen eriarvoisuus lasten arjessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 124, 2012.
- Hakovirta M, Salin M, Haataja A. Onnistuuko lasten kasvatus yksin? Suomalaisten mielipiteet yksinhuoltajavanhemmista. Julkaisussa: Haataja A, Airio I, Saarikallio-Torp M, Valaste M, toim. Laulu 573 566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla. Helsinki: Kela, Teemakirja 15, 2016: 268–287.
- Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012.
- Hannikainen-Ingman K, Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 81–112.
- Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuskien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.
- Hänninen S, Karjalainen J. Tarve harkinnassa. Julkaisussa: Hänninen S, Karjalainen J, Lehtelä K-M, toim. Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 2007: 157–191.
- Kalil A, Duncan GJ, Ziol-Guest KM. Early childhood poverty. Short and long-run consequences over the lifespan. In Handbook of the life course. Cham: Springer, 2016: 341–354.
- Kangas O, Ritakallio V-M. Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61, 2008.
- Karvonen S, Salmi M. Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Työpäperi 30, 2016.
- Kauppinen TM, Moisio P, Mukkila S. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuksien päällekkäisyys. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 37–58.
- Kela. [Perustoimeentulotuen etuusohje](#). Helsinki: Kela, 2018. Viitattu 29.12.2018.
- Korpela T. [Työmarkkinatukea ja vähimmäismäärisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuellä ja perustoimeentulotuella](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 18.12.2018. Viitattu 29.12.2018.
- Korpi W. Fattigdom i välfärden. Om människor med socialhjälp. Stockholm: Tidens förlag, 1971.

Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen saajien köyhyys ja toimeentulotuen köyhyyttä vähentävä vaikutus 1990–2010. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 59–77.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

Leinonen JA, Solantaus TS, Punamäki R-L. The specific mediating paths between economic hardship and the quality of parenting. *International Journal of Behavioral Development* 2002; 26 (5): 423–435.

MacFadyen AJ, MacFadyen HW, Prince NJ. Economic stress and psychological well-being. An economic psychology framework. *Journal of Economic Psychology* 1996; 17 (3): 291–311.

Max-Neef M. Development and human needs. Julkaisussa: Ekins P, Max-Neef M, toim. Real-life economics. Understanding wealth creation. London: Routledge, 1992: 197–213.

Moisio P, Munkkila S, Ilmakunnas I, Mäkinen L, Saikkonen P. Perusturvan riittävyys ja köyhyys. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 23, 2016.

Määttä A. Toimeentulotuen väliinpuotoajat. *Janus* 2010; 18 (1): 20–34.

Määttä A. Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia 36, 2012.

Netemeyer RG, Warmath D, Fernandes D, Lynch Jr JG. How am I doing? Perceived financial well-being, its potential antecedents, and its relation to overall well-being. *Journal of Consumer Research* 2017; 45 (1): 68–89.

Niemelä M. Kelan etuuskäsittelijöiden näkemykset köyhyyden syistä. *Janus* 2010; 18 (4): 337–354.

Nussbaum M. Women's capabilities and social justice. *Journal of Human Development* 2000; 1 (2): 219–247.

Nussbaum M. Capabilities as fundamental entitlements. Sen and social justice. *Feminist Economics* 2003; 9 (2–3): 33–59.

Paananen R, Ristikari T, Merikukka M, Rämö A, Gissler M. Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 52, 2012.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Ridge T. Childhood poverty and social exclusion. From a child's perspective. Bristol: Policy Press, 2002.

Ristikari T, Keski-Säntti M, Sutela E ym. Suomi lasten kasvuympäristönä. Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7, 2018a.

Ristikari T, Merikukka M, Hakovirta M. Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes. *Longitudinal and Life Course Studies* 2018b; 9 (3): 312–326.

Ritakallio V-M. Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuuhteiden kasautumises-toimeentulotukiasiakkailta. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, 1991.

Rowntree S. Poverty. A study of town life. Reprinted edition. Bristol: Policy Press, 2000.

Salmi M, Närvi J, Lammi-Taskula J. Köyhyys, toimeentulokokemukset ja hyvinvointi lapsiperheissä. Julkaisussa: Karvonen S, Salmi M, toim. Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 30, 2016.

Salmi M, Kestilä L. Toimeentulokokemukset ja hyvinvoinnin erot alakoululaisten perheissä. Tuloksia Kouluterveyskyselyn 2017 vanhempien aineistosta. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 22, 2019.

Salomaa T. Lapsiperheiden köyhyys. Köyhyyskirjoituskilpailuun osallistuneiden vanhempien kertomuksia pienituloisuudesta. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2014.

Sen A. Equality of what? Julkaisussa: McMurrin S, toim. Tanner lectures on human values, volume I. Cambridge: Cambridge University Press, 1980: 197–220.

Sen A. Development as freedom. New York, NY: Oxford University Press, 1999.

Thévenon O. Child poverty in the OECD. Trends, determinants and policies to tackle it. Paris: OECD, 2018.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Perusturvan riittävyyden I arviointiryhmä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

THL. Toimeentulotuki 2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 46, SVT, 2017.

THL. Toimeentulotuki 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 20, SVT, 2019a.

THL. Lapsen elatus ja huolto sekä isyyden selvittäminen 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 11, SVT, 2019b.

Tilastokeskus. [Tulonjakotilasto. Tuloerot \(kansainvälinen vertailu\) 2017. Kotitalouden elinvaihe ja pienituloisuus](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 1.3.2019a. Viitattu 4.3.2020.

Tilastokeskus. [Perheet 2018. Perheiden määrä jatkanut laskuaan](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 22.5.2019b. Viitattu 25.2.2020.

Vauhkonen T, Kallio J, Kauppinen T M, Erola J. Intergenerational accumulation of social disadvantages across generations in young adulthood. Research in Social Stratification and Mobility 2017a; 48: 42–52.

Vauhkonen T, Kallio J, Erola J. Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 2017b; 82 (5): 501–512.

Virtanen A, Kiuru S. Toimeentulotuki 2007. Helsinki: Stakes, Tilastotiedote 37, SVT, 2008.

Ylikännö M. [Paremmat tilastot tuovat toimeentulotuen ongelmakohdat näkyviin](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 14.3.2018. Viitattu 29.12.2018.

Liitetaulukko 1. Perustoimeentulotuen saajat perhetyypin mukaan maakunnittain marraskuussa 2018.

Maakunta	Kaikki	Yhden hengen kotitaloudet	Yksin asuvat	Muut yhden hengen kotitaloudet	Lapsettomat parit	Lapsi- perheet	Kahden huoltajan perheet	Yksinhuoltaja- perheet
Etelä-Karjala	3 016	2 287	1 935	352	146	583	199	384
Etelä-Pohjanmaa	3 138	2 357	2 014	343	137	644	234	410
Etelä-Savo	3 274	2 519	2 144	375	158	597	228	369
Kainuu	1 427	1 156	1 027	129	54	217	72	145
Kanta-Häme	4 340	3 211	2 841	370	218	911	344	567
Keski-Pohjanmaa	1 028	795	653	142	42	191	68	123
Keski-Suomi	7 744	5 913	5 058	855	356	1 475	491	984
Kymenlaakso	4 750	3 630	3 160	470	218	902	330	572
Lappi	3 493	2 664	2 266	398	145	684	231	453
Pirkanmaa	14 750	11 163	9 497	1 666	654	2 933	1 014	1 919
Pohjanmaa	2 884	2 058	1 729	329	99	727	352	375
Pohjois-Karjala	4 264	3 325	2 777	548	233	706	252	454
Pohjois-Pohjanmaa	8 113	6 244	5 410	834	323	1 546	538	1 008
Pohjois-Savo	6 644	5 093	4 374	719	314	1 237	461	776
Päijät-Häme	6 442	4 822	4 205	617	278	1 342	477	865
Satakunta	3 964	3 084	2 732	352	152	728	256	472
Uusimaa	53 493	38 000	30 111	7 889	2 123	13 370	5 132	8 238
Varsinais-Suomi	10 726	7 840	6 592	1 248	469	2 417	970	1 447

Liitetaulukko 2. Perustoimeentulotuen saajat perhetyypin mukaan maakunnittain marraskuussa 2018 (% kaikista saajakotitalouksista).

Maakunta	Kaikki	Yhden hengen kotitaloudet	Yksin asuvat	Muut yhden hengen kotitaloudet	Lapsettomat parit	Lapsi-perheet	Kahden huoltajan perheet	Yksinhuoltaja-perheet
Etelä-Karjala	2,1	2,2	2,2	2,0	2,4	1,9	1,7	2,0
Etelä-Pohjanmaa	2,2	2,2	2,3	1,9	2,2	2,1	2,0	2,1
Etelä-Savo	2,3	2,4	2,4	2,1	2,6	1,9	2,0	1,9
Kainuu	1,0	1,1	1,2	0,7	0,9	0,7	0,6	0,7
Kanta-Häme	3,0	3,0	3,2	2,1	3,6	2,9	3,0	2,9
Keski-Pohjanmaa	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
Keski-Suomi	5,4	5,6	5,7	4,8	5,8	4,7	4,2	5,0
Kymenlaakso	3,3	3,4	3,6	2,7	3,6	2,9	2,8	2,9
Lappi	2,4	2,5	2,6	2,3	2,4	2,2	2,0	2,3
Pirkanmaa	10,3	10,5	10,7	9,4	10,7	9,4	8,7	9,8
Pohjanmaa	2,0	1,9	2,0	1,9	1,6	2,3	3,0	1,9
Pohjois-Karjala	3,0	3,1	3,1	3,1	3,8	2,3	2,2	2,3
Pohjois-Pohjanmaa	5,7	5,9	6,1	4,7	5,3	5,0	4,6	5,2
Pohjois-Savo	4,6	4,8	4,9	4,1	5,1	4,0	4,0	4,0
Päijät-Häme	4,5	4,5	4,8	3,5	4,5	4,3	4,1	4,4
Satakunta	2,8	2,9	3,1	2,0	2,5	2,3	2,2	2,4
Uusimaa	37,3	35,8	34,0	44,7	34,7	42,8	44,1	42,1
Varsinais-Suomi	7,5	7,4	7,4	7,1	7,7	7,7	8,3	7,4

Susan Kuivalainen ja Minna Ylikännö

Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset

Eläkeläisten köyhyys on asia, jonka vakavuudesta ja syvyydestä käydään jatkuvaa keskustelua. Suomessa asuu yli 1,2 miljoona vanhuuseläkkeen saajaa ja ryhmä on kasvanut nopeasti suurten ikäluokkien tultua eläke-ikään. Joukko on laaja ja samalla heterogeeninen. Siinä on sekä hyvin toimeentulevia, kolmannelta iästään nauttivia eläkeläisiä, pienituloisia että myös köyhiä eläkeläisiä. Kokonaiskuva vanhuuseläkeläisten toimeentulon kehityksestä parin viime vuosikymmenen aikana on kuitenkin myönteinen (Kuivalainen ym. 2017a).

Huolimatta vanhuuseläkeläisten toimeentulon keskimääräisestä parantumisesta on joukossa edelleen pienituloisia ja niitä, joiden tulot eivät riitä kattamaan jokapäiväisen elämän menoja. Vuonna 2017 pienituloisia eläkeläisiä oli 194 000, mikä on 14,1 prosenttia kaikista eläkeläisistä (Tilastokeskus 2018a). Osa pienituloisista vanhuuseläkeläisistä joutuu myös turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen pärjätäkseen arjessaan.

Toimeentulotuki on yhteiskunnan viimesijainen tuen muoto, jonka taivote on turvata jokapäiväisen elämisen kannalta välttämätön toimeentulo. Se sisältää aina tarveharkintaa, vaikka oikeus siihen onkin subjektiivinen. Tuen saaminen edellyttää asiakkaan tuen tarpeen ja tilanteen arviointia sekä yksityiskohtaista tulojen ja menojen huomioimista. Viimesijaisuutensa vuoksi toimeentulotukiasiakkuutta on pidetty yleisesti yhtenä köyhyyden mittarina. Toimeentulotuen taso on poliittis-hallinnollisesti asetettu köyhyyden raja, joka ilmentää näkemystä siitä, mitä yhteiskunnassa pidetään kohtuullisena vähimmäistasona. (Ks. esim. Kangas ja Ritakallio 2008.)

Vanhuuseläkeiässä toimeentulotuen asiakkuus on ollut muuta väestöä harvinaisempaa. Vuonna 2016 vain 1,6 prosenttia (vajaa 20 000 henkilöä) yli 65-vuotiaista sai toimeentulotukea, kun koko väestöstä osuus oli 7,2 prosenttia (THL 2017). Toimeentulotuen saajina vanhuuseläkeikäisten määrä on 2000-luvulla kasvanut, mutta toimeentulotuen saannin yleisyydessä ei ole tapahtunut nousua.¹ Kehitys liittyy vanhuuseläkeläisten kasvaneeseen määrään. Eläkeläisten määrän edelleen kasvaessa tulevaisuudessa tukea myöntävät ja siitä päätöksiä tekevät joutuvat todennäköisesti entistä useammin arvioimaan ikääntyneiden elämäntilanteita ja harkitsemaan heidän oikeuttaan toimeentulotukeen.

1 Esimerkiksi vuonna 1991 toimeentulotukea sai 13 500 yli 65-vuotiaasta henkilöä, joka oli 2 prosenttia kyseisestä ikäryhmästä (Sotkanet).

Asiakkaan elämäntilanteen kokonaisarviointi ja palveluihin ohjaaminen on oleellinen osa toimeentulotukityötä, sillä toimeentulotukiasiakkuudessa ei ole aina kyse vain taloudellisesta huono-osaisuudesta tai tulojen niukkuudesta. Pohjoismaissa viimesijaiselle sosiaaliturvalle on ollut ominaista sen tiivis kytkös sosiaalityöhön (Lødemel 1997). Monissa aiemmissa tutkimuksissa on tullut esiin, että toimeentulotukiasiakkaille on kasaantunut moninkertaisesti hyvinvointipuutteita (Heikkilä 1990; Ritakallio 1991; Hannikainen-Ingman ym. 2013). Toimeentulotukiasiakkuus kertoo siten monessa suhteessa marginaalisesta asemasta yhteiskunnassa (Salonen 1993). Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan myös sosiaalityön asemaa ja sisältöä on jouduttu miettimään uudelleen (ks. esim. Blomgren ym. 2016).

Vaikka vanhuuseläkkeelle siirtyminen koetaan usein myönteisenä elämäntapahtumana ja eläkkeellä olo elämänvaiheena, jossa työn ikeestä vapaana on aikaa tehdä haluamiaan asioita ilman kiirettä, ja nykyään myös usein terveinä, todellisuus voi olla toisenlainen (ks. Ylikännö 2008). Vanhuuseläkkeellä olevalla voi olla yhtäläisesti ongelmia esimerkiksi elämänhallinnassa kuin nuoremmilla. Siksi toimeentulotuen tutkimuksessa vanhuuseläkeikäiset tulee ottaa tarkastelun kohteeksi siinä missä työikäiset, nuoret tai lapsiperheetkin.

Tässä artikkelissa tarkastellaan vanhuuseläkeikäisiä toimeentulotuen asiakkaita. Vanhuuseläkeikäisillä tarkoitamme tässä 65 vuotta täyttänyttä väestöä. Ryhmästä valtaosa on eläkkeensaajia (Kuivalainen ym. 2017b, 44). Viime vuosikymmeninä vanhuuseläkeläisten toimeentulotuen saantia ei ole tietääksemme tutkittu erityisenä kysymyksenä. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä parantunut tilastointi tuottaa aiempaa tarkempaa ja ajantasaisempaa tietoa tämänkin väestöryhmän perustoimeentulotuen saannista. Kuvaamme artikkelissa vanhuuseläkeikäisiä perustoimeentulotuen asiakkaita ja heidän tuen saantiaan sekä vertaamme heitä 25–64-vuotiaisiin tuen saajiin. Tulosten valossa pohdimme, mitä ne kertovat tämän päivän vanhuuseläkeläisten toimeentulosta ja asemasta sekä viimesijaisessa toimeentuloturvajärjestelmässä että yleisemmin universaalissa pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa, jonka hyvyyttä mitataan muun muassa sillä, miten se pystyy pitämään huolta ikääntyneistään.

Vanhuuseläkeläisten toimeentulo ja eläkejärjestelmä

Vanhuutta on pidetty yhtenä tavanomaisena niin sanottuna vanhana sosiaalisena riskinä (mm. Taylor-Gooby 2004). Seeborn Rowntreen klassikotutkimus (1901) osoitti, että ennen varsinaisen sosiaaliturvajärjestelmän luomista vanhusväestössä köyhyys oli erittäin yleistä. Myös Suomessa

vanhusväestön toimeentulo oli pitkään heikkoa ja vanhukset olivat tyypillisiä vaivaistalojen asukkaita ja köyhäinavun saajia (Jaakkola ym. 1984). Usein töitä tehtiin lähes kuolemaan asti. Jos vanhus ei kyennyt työhön sairauden tai raihnaisuuden vuoksi, vastuu hänen hoivastaan oli perheellä, lähiyhteisöllä ja viime kädessä seurakunnalla tai kunnalla.

Eläkejärjestelmän luomisen ja laajenemisen myötä vanhusväestön toimeentulo hitaasti koheni. Ensimmäinen kansaneläkelaki säädettiin vuonna 1937. Vaikka laki oli periaatteiltaan moderni, hitaan voimaantulon vuoksi eläke turvasi vain harvalle toimeentulon. Vuonna 1950 vain noin 15 prosenttia eläkeiän ylittäneistä sai eläkettä. (Kangas 2006, 254–256.) Lisäksi suhteellisen pieni osa ihmisistä ehti siirtyä vanhuuden vuoksi eläkkeelle, koska odotettu elinikä 1900-luvun alussa syntyneillä naisilla ja miehillä oli alle 50 vuotta (Huttunen 2018).

Uudesta kansaneläkejärjestelmästä säädettiin vuonna 1956, ja 1960-luvulla tulivat voimaan työeläkelait, jotka toivat mukanaan ansiosidonnaisen eläketurvan julkisalan työntekijöiden lisäksi yksityisaloille (ks. lisää Hannikainen ja Vauhkonen 2012). Uudistukset eivät parantaneet heti eläkeläisten tilannetta, vaan heidän toimeentulonsa pysyi edelleen suhteellisen vaatimattomana. Pekka Kuusi (1961, 208) kirjoittikin kirjassaan *60-luvun sosiaalipolitiikka*, että ”sosiaalipolitiikan suuriin ongelmiin kuuluu se, miten turvataan niiden toimeentulo, joiden kädessä kynä hidastuu ja kirves herpoaa.” Eläkejärjestelmän kehittyessä ja kypsyessä vanhuuseläkeläisten taloudellinen asema vähitellen parani ja tarve viimesijaiselle sosiaaliturvalle väheni. Vanhukset olivat siitä huolimatta tyypillinen huoltoavun saajaryhmä aina 1970-luvun puoliväliin asti (Ritakallio 1991, 26–27).

Viimesijaisen sosiaaliturvan tarve heijastelee ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien tasoa ja kattavuutta sekä niissä ilmeneviä puutteita (Salonen 1993; Saraceno 2002). Sosiaaliturvaetuuksien ja järjestelmien kehittyminen on muuttanut yhteiskunnan viimesijaisen avun asiakaskunnan rakennetta. Viime vuosikymmeninä nuorista on tullut tyypillisiä toimeentulotuen saajia ja vanhuuseläkeläiset ovat olleet aiempaa harvemmin saajina. Samalla työttömyydestä on tullut vanhuuden sijaan suurin toimeentulotukiasiakkuuden taustalla oleva tekijä. (Ks. Ritakallio 1991, 26–27.)

Eläkejärjestelmän kypsymisen myötä yhä useammat vanhuuseläkeikäiset saavat vain työeläkettä. Samalla aiempaa harvemmat saavat pelkkää kansaneläkettä². Kun vuonna 2002 noin 40 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä sai pelkkää työeläkettä, vuonna 2017 heidän osuutensa oli noussut liki 64 prosenttiin. Samalla pelkkää kansaneläkettä saavien osuus on enti-

2 Tuloraja, jonka ylittyessä ei saa kansaneläkettä, oli vuonna 2018 yksin asuvalle 1 299,88 euroa ja avio- tai avioliitossa asuvalle tai rekisteröidyssä parisuhteessa olevalle 1 157,71 euroa.

sestään pienentynyt, ja vuonna 2017 vain 1,7 prosenttia sai pelkkää kansaneläkettä. (Ks. lisää Kuivalainen ym. 2017b, 54–55.)

Vuonna 2011 tuli voimaan takuueläke, jonka tavoitteena oli nostaa kaikkein pienituloisimpien eläkeläisten tulotasoa. Takuueläke paransi kin eläkeläistalouksien tulotasoa – yksin asuvalla eläkeläisellä kokonaiseläkkeen määrä nousi noin 100 eurolla ja parisuhteessa elävällä noin 167 eurolla (Ahola ym. 2014, 455). Mauri Kotamäen ja Olli Kärkkäisen (2017, 592) mukaan takuueläke vähensi pienituloisten vanhuksien määrää 20 800 henkilöllä (1,9 prosenttiyksikköä). Kaikista 65 vuotta täyttäneistä takuueläkkeen saajista 75 prosenttia on naisia johtuen sekä naisten keskimääräistä pienemmästä eläkkeestä että miehiä pidemmästä elinajasta. Takuueläkkeen saajia on kaikissa ikäryhmissä (ks. taulukko 1), mutta siinä missä miehiä takuueläkkeen saajista on suhteellisesti enemmän nuoremmassa ikäluokissa, naisia sen saajista on paljon myös yli 75-vuotiaissa (Kela 2018a).

Taulukko 1. Takuueläkkeen saajat 31.12.2017 sukupuolittain ja ikäryhmittäin. Su-
luissa heidän suhteellinen osuutensa vastaavan ikäisestä väestöstä.

Ikäryhmä	Naiset	Miehet
65–69 v	8 093 (4,2)	4 626 (2,6)
70–74 v	6 519 (4,0)	2 400 (1,7)
75–79 v	4 942 (4,2)	1 337 (1,5)
80–84 v	4 388 (4,9)	887 (1,5)
85– v	5 528 (5,4)	807 (1,8)

Työeläkejärjestelmän kypsyminen on merkinnyt toimeentulon parantumista ja parempia taloudellisia resursseja kuluttamiseen. Nyky-yhteiskunnassa vanhuuseläkkeellä olo ei merkitse enää vanhuudenpäivien vietto heikkona ja raihnaisena vaan entistä useammin elämänvaihetta, jolloin vapaa-ajan mahdollisuuksista voi nauttia ilman työn sitovuutta (Ylikännö 2008, 67). Marjo Manner (1985, 88) kirjoitti muutama vuosikymmen Pekka Kuusen jälkeen, että ”eläkeläinen ei ole enää sivustakatsojan roolissa. Yhteiskunta on kyennyt tuottamaan ajanviettomahdollisuuksia ja kannustamaan eläkeläiset yhä enemmän kodin ulkopuolisiin toimintoihin.” Työn ja perheen velvollisuuksien väistyttyä tilalle on tullut runsaasti vapaa-aikaa, ns. kolmannesta iästä voidaan nauttia hyväkuntoisina ja vireinä (ks. Laslett 1987 ja 1994; Jyrkämä 2001).

Viime vuosina julkaistut selvitykset ja tutkimukset eläkeläisten toimeentulosta vahvistavat kuvaa eläkeläisten parantuneesta taloudellisesta asemasta. Keskimääräinen vanhuuseläke on noussut kahden viime vuo-

sikymmenen aikana miltei 40 prosenttia (ETK 2018). Susan Kuivalaisen ym. (2017a) tutkimuksessa havaittiin, että vuosina 1995–2015 eläkeläisten toimeentulo kehittyi keskimäärin myönteisesti, ja vaikka palkansaajiin verrattuna eläkeläisten tulot olivat pysyneet ennallaan, suhteessa työttömiin tulot olivat selvästi nousseet. Mauri Kotamäen ja Olli Kärkkäisen (2017) tutkimuksen tuloksissa ilmenee vastaavanlainen parantunut asema: eläkeläiskotitalouksien henkilöistä 22 prosenttia kuului vuonna 1987 pienituloisimpaan kymmenykseen, kun vastaava osuus vuonna 2014 oli enää 11 prosenttia. Myös minimibudjettilaskelmien avulla arvioituna eläkeläisten toimeentulo on verrattain hyvä, sillä vain 1,5 prosenttia eläkeläisistä määriteltiin näissä laskelmissa köyhäksi (Mäkinen 2017). Samoin vakava aineellinen puute³ on vanhuuseläkeikäisillä työikäisiä harvinaisempaa. Työikäisistä 3,4 prosentilla ja ikääntyneistä 1,7 prosentilla esiintyi vakavaa aineellista puutetta vuonna 2014. (Ahonen ym. 2017.)

Kulutuksen ja varallisuuden perusteella kuva eläkeläisten toimeentulosta on myös myönteinen. Eläkeläisten kulutuksen rakenne on vuosina 1995–2012 lähestynyt työikäistä väestöä (Ahonen 2017; ks. myös Ahonen ja Vaittinen 2015). Eläkeläisten kulutusmenot ovat jatkaneet kasvua suhteessa koko väestöön vuoden 2012 jälkeenkin (Tilastokeskus 2017). Uusimman varallisuustilaston mukaan myös varallisuus on eläkeläisillä kasvanut vuoden 2013 jälkeen nopeammin kuin muulla väestöllä (Tilastokeskus 2018b).

Tuloerot eläkeläisten keskuudessa eivät ole erityisesti kasvaneet viime vuosina (Rantala ja Riihelä 2017, 102; Rantala ym. 2017a, 73–75), mutta vanhuuseläkeläisistä erottuu ryhmiä, joilla toimeentulo on muita heikompa. Pienituloisuus on yleisintä vanhemmissa ikäryhmissä, erityisesti yksin asuvilla naisilla (Rantala ja Riihelä 2017), joskin sukupuolten ero pienituloisuudessa on kaventunut (Rantala ym. 2019). Yli 75-vuotiaat naiset muodostavat kuitenkin edelleen suurimman yksittäisen pienituloisen eläkeläisryhmän (Rantala ja Riihelä 2017). Yksin asuminen, joka on eläkeläisillä yleistä, lisää pienituloisuusriskiä merkittävästi (Ahonen 2018). Ongelmana voidaan pitää myös ikääntyneiden pitkäkestoista köyhyyttä, joka on nuorempia ikäryhmiä yleisempää (ks. esim. Riihelä ja Suoniemi 2015). Pitkittynyt pienituloisuus on erityisen yleistä yli 80-vuotiailla naisilla (Tilastokeskus 2018a). Vanhuuseläkkeellä tulotason nostaminen ei useinkaan ole realistista. Vanhuuseläkeläisten työskentely on kymmenen viime vuoden aikana jonkin verran yleistynyt ja tällä hetkellä reilu kymmenesosa työskentelee eläkkeellä ollessaan. Yleisintä työskentelyä on nuoremmilla

3 Henkilö määrittellään aineellisesta puutteesta kärsiväksi, mikäli häneltä puuttuu kolme yhdeksästä peruselintasoon kuuluvasta asiasta, ja vakavasta aineellisesta puutteesta kärsiväksi, mikäli niitä puuttuu neljä. Ks. lisää aineellisen puutteen määrittelystä: Okkonen 2012.

vanhuuseläkeläisillä, yli 75-vuotiaista vain hyvin harvalla on ansiotuloja. (Kannisto 2018; Polvinen ym. 2019; Polvinen ja Kuivalainen 2019.)

Sukupuolten välinen ero pienituloisuudessa selittyy sillä, että naisilla kokonaiseläke on keskimäärin noin viidenneksen miesten kokonaiseläkettä pienempi johtuen naisten lyhyemmistä työurista ja pienemmistä työuran aikaisista ansioista (ks. Kuivalainen ym. 2020; Kuivalainen ym. 2019). Vanhempien vanhuuseläkeläisten eläkkeiden määrä on myös nuorempia ikäryhmiä selvästi pienempi (Rantala ym. 2017a, 68). Lisäksi tiedetään, että niillä vanhuuseläkeläisillä, joilla on työkyvyttömyyseläketaustaa, on keskimääräistä pienempi eläke, ja että kansaneläkkeen merkitys on sitä suurempi, mitä pidempään työkyvyttömyyseläke on kestänyt (Rantala ym. 2017b, 105).

Viimeaikaisissa tutkimuksissa on selvitetty myös eläkeläisten subjektiivisia toimeentulokokemuksia ja koettuja taloudellisia ongelmia. Koetut toimeentulovaikeudet näyttäisivät olevan eläkeläisillä yleisempiä kuin voi päätellä tilastojen pohjalta. Noin puolet 55–85-vuotiaista eläkeläisistä raportoi jonkinasteisia vaikeuksia tulla toimeen kotitalouden tuloilla (Ahonen ym. 2018). Ikääntyneiden tilanne vaikuttaa näiden tarkasteluiden perusteella kuitenkin nuorempia ikäryhmiä paremmalta. Esimerkiksi ruoasta, lääkkeistä tai lääkarissäkäynneistä tinki 55–74-vuotiaista noin 15 prosenttia ja 75 vuotta täyttäneistä alle kymmenen prosenttia vuonna 2017. (Murto ym. 2017.) Kati Ahosen ym. (2018) tutkimuksessa 75–85-vuotiaat olivat kokeneet suunnilleen yhtä usein toimeentulovaikeuksia kuin 65–74-vuotiaat ja selvästi vähemmän kuin 55–64-vuotiaat eläkeläiset.

Tutkimusten perusteella vanhuuseläkeikäisillä vakavat toimeentulon ongelmat ovat verrattain vähäistä. Eläkeläisten köyhyydestä puhutaan julkisuudessa kuitenkin paljon ja esimerkiksi köyhyyden vahvaksi ilmentymäksi muodostuneissa leipäjonoissa eläkeläisten osuus on ollut merkittävä (ks. esim. Ohisalo ja Saari 2014). Myönteisestä kehityksestä ja yleiskuvas- ta huolimatta joukossamme on eläkeläisiä, jotka joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen selviytyäkseen arjessaan. Seuraavassa luvussa avaamme vanhuuseläkeläisten toimeentulotuen saantia aiemman tutkimuksen perusteella.

Vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuen asiakkuus aiemman tutkimuksen valossa

Vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuen saanti on ollut muita ikäryhmiä harvinaisempaa ja myös lyhytaikaisempaa. Vuonna 2016 toimeentulotukea pitkäaikaisesti sai 65 vuotta täyttäneistä 0,2 prosenttia (Sotkanet;

ks. myös Kauppinen ym. 2013). Tilanne ei tässä suhteessa ole muuttunut reilun kolmen vuosikymmenen aikana, sillä jo ennen toimeentulotuen voimaantumia (v. 1984) yli 65-vuotiaiden huoltoavun tarve oli pitkälti tilapäistä. Keskeinen syy avun saamiselle 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa oli vanhuuseläkkeen riittämätön taso tilanteessa, jossa henkilöllä oli tilapäisesti poikkeuksellisen suuria menoja, usein sairauskuluja. (STM 1984.) Vuonna 2012 sosiaalioikeuslaitoksille ja etuuskäsittelijöille tehdyssä kyselyssä työntekijät arvioivat, että eläkeläisten tilanne toimeentulotuen asiakkaina oli selkeä. Eläkeläiset olivatkin usein toimeentulotuen etuuskäsittelyn asiakkaita eikä heillä katsottu olevan erityistä tarvetta sosiaalitoimille. (Saikku ja Kuivalainen 2013.)

Vanhuuseläkeläisten vähäisempi toimeentulotuen tarve selittyy ensisijaisten etuuksien korkeammalla tasolla. Perusturvan riittävyyden arviointiraporteissa eläkkeensaajat ovat olleet ainoa perusturvaa saavista väestöryhmistä, jolla ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien taso ylittää perustoimeentulotuessa huomioon otettavat menot (THL 2011; Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä 2015). Arvion mukaan laskennallinen toimeentulotukiriippuvuus on eläkeläisillä vähentynyt selvästi vuosina 1991–2015 (Tervola 2015). Eläkkeensaajien muita ryhmiä korkeampi tulotaso on nähty perustelluksi ja hyväksyttäväksi, sillä eläkkeensaajien asema on luonteeltaan pysyvää (Airio ym. 2013, 145). Heillä on ikänsä ja usein heikentyneen toimintakykynsä vuoksi muita heikommat mahdollisuudet hankkia lisätuloja.

Takuueläkkeen voimaantulo vuonna 2011 paransi edelleen eläkeläisten ensisijaisten etuuksien tasoa. Tulonjakoaineiston mukaan toimeentulotuen saajien osuus 65–85-vuotiaista täyttä kansaneläkettä saaneista oli ennen takuueläkkeen voimaantumia 13,2 prosenttia ja sen jälkeen 7,0 prosenttia. Takuueläke vähensi toimeentulotuen saajien suhteellista määrää vanhuuseläkeläisten keskuudessa. Vastaavasti uudistuksen jälkeen pienempi osa 65–85-vuotiaista täyden kansaneläkkeen saajista koki toimeentulonsa heikoksi. (Airio ja Nurminen 2016.)

Takuueläkkeen vaikutukset toimeentulotuen saamiseen eivät ole kuitenkaan täysin yksiselitteisiä (Ahola ym. 2014). SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt laskelmat osoittavat, että toimeentulotuen käyttö täyttä kansaneläkettä saavilla 65 vuotta täyttäneillä jopa hieman lisääntyi (8,7 %:sta 9,2 %:iin) takuueläkkeen voimaantumisen jälkeen. Vaikka tehdyt simuloinnit osoittavat, että toimeentulotukeen oikeutettujen osuus väheni takuueläkkeen myötä 18,5 prosentista 13 prosenttiin, toimeentulotuen saajien osuudessa ei havaita samansuuntaista muutosta. (Ahola ym. 2014, 457.) Aholan ym. (2014, 457) mukaan tämä kertoo siitä, että täyden kansaneläkkeen saajissa on sellainen melko pysyvä huono-osaisten ryhmä, jolle toimeentulo-

tuki on säilynyt välttämättömänä etuutena takuueläkkeen voimaantulon jälkeenkin.

Vaikka vanhuuseläkeläisten tarve toimeentulotuella näyttää vähäiseltä, tarvetta tuelle saattaa olla toteutunutta enemmän. Vanhuuseläkeläisille tehdään selvästi enemmän perustoimeentulotuen kielteisiä päätöksiä kuin nuoremmille ikäluokille. Taustalla on usein laskennallinen ylijäämä (eli perustoimeentulotuessa huomioon otettavat tulot ylittävät huomioon otettavat menot), jolloin oikeutta toimeentulotukeen ei synny. (Ylikännö 2017.) Toimeentulotukea kuitenkin haetaan, mikä ilmentää tarvetta taloudelliselle tuelle eläkkeestä huolimatta. Vanhuuseläkeikäisten toimeentulon ongelmia ei siten voida johtaa suoraan laskennallisista tuloista vaan kyse on tulojen ohella myös menoista sekä niiden suhteesta. Oleellinen seikka lisäksi on se, että perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen kotitaloudella pitää olla päätös perustoimeentulotuesta ennen kuin henkilö voi hakea omasta asuinkunnastaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tukea siis pitää hakea, vaikka hakijan tiedossa on, että laskennallista oikeutta siihen ei synny ja päätös on kielteinen.

Toimeentulotuen tarvetta aiheuttavat vanhuuseläkeläisillä todennäköisimmin suuret terveydenhuolto- ja lääkemenot. Niiden määrä kasvaa vanhemmalla iällä terveyden heikentyessä, ja samalla ne vievät isomman osan mahdollisesti jo muutoinkin niukoista tuloista (ks. Vaalavuo 2018). Eläkeläiset kokevatkin useimmin toimeentulovaikeuksia juuri terveydenhuolto- ja lääkemenojen vuoksi (Ahonen ym. 2018). Katri Hannikaisen (2018) tutkimuksen tulokset osoittivat, että useampi kuin joka kymmenes pienituloisimmista 65 vuotta täyttäneistä oli jättänyt käymättä lääkärissä taloudellisten ongelmien vuoksi vuosina 2013–2015.

Katri Aaltosen ym. (2013, 105) Helsingin kaupungin toimeentulotuki-asiakkaita tarkastelleessa tutkimuksessa ilmeni, että toimeentulotukea saaneilla asukkailla keskimääräiset lääkemenot olivat sitä suuremmat, mitä ikääntyneempi henkilö oli. Lisäksi havaittiin, että terveydenhoito- ja lääkekuluihin myönnettävän toimeentulotuen määrä pieneni hieman vuoden loppua kohden. Tämän katsottiin liittyvän todennäköisesti siihen, että kalenterivuositainen omavastuukatto vähentää tuen tarvetta loppuvuodesta. (Aaltonen ym. 2013, 105.) Myös aiemmassa diakoniatyön tutkimuksessa on tullut esiin sairauteen liittyviä perusturvan aukkokohtia. Näillä tarkoitetaan tilanteita, joissa kriteerit toimeentulotuen myöntämiseen eivät täyty, vaikka lääkkeisiin ja terveydenhuoltoon liittyvät menot aiheuttavat suurta taloudellista rasitusta. (Kinnunen 2009.)

Mitä tulee vanhuuseläkeläisten toimeentuloon ja toimeentulotuen saamiseen, havaittavissa on ristiriita. Toisaalta osa niistä, joilla oikeus toimeentulotukeen syntyy, eivät sitä hae. Tällöin puhutaan toimeentulotuen

alikäytöstä. Aholan ym. (2014, 457) tutkimuksessa 65–85-vuotiaista täyden kansaneläkkeen saajista toimeentulotuen alikäyttöä oli takuueläkkeen käyttöönoton jälkeenkin 29 prosentilla. Ennen uudistusta Ahola ym. (2014, 457) arvioivat SISU-mallilla simuloituna alikäytön olleen jopa 53 prosenttia. Ikäihmiset ovat olleet toimeentulotuen alikäyttäjinä tyypillisiä piiloköyhiä (Kuivalainen 2007). Syynä tähän on oletettu olevan toimeentulotukeen liitetty stigma eli se, että vanhemmissa ikäryhmissä pelätään muita useammin toimeentulotuen saamisesta syntyvän köyhän leima ja status yhteiskunnassa. Toisaalta syynä tuen hakemattomuuteen ovat voineet olla hakemisen vaikeus ja tietämättömyys etuudesta. (Ks. Kuivalainen 2007 ja 2010.) Ilmiö tuli esiin myös ruoka-apua saaville tehdystä kyselystä. Sen tulokset osoittivat, että suurin osa leipäjonossa käyvistä eläkeläisistä ei ollut syystä tai toisesta hakenut toimeentulotukea. Muista asiakkaista suurin osa oli sen sijaan myös toimeentulotuen asiakkaita. (Laihiala 2019.)

Kynnys avun hakemiseen ei välttämättä koske ainoastaan viimesijaista toimeentulotukea, vaan myös erilaisia palveluja. Ikääntyneet voivat esimerkiksi ajatella, että heidän ongelmansa eivät ole kyllin vakavia, jotta niihin kannattaisi kiinnittää huomiota. Länsimaisessa yhteiskunnassa omatoimisuutta ja pärjäämistä pidetään tärkeänä ja vanhenevan ihmisen voi tästäkin syystä olla vaikea pyytää apua – on vaikea hyväksyä sitä, että tarvitsee apua selvittääkseen arjessaan. (Janlöv ym. 2005.)

Kuitenkin tiedetään, että esimerkiksi alkoholinkäyttö on lisääntynyt suomalaisten 65–79-vuotiaiden keskuudessa ainakin vuodesta 1985, jolloin ilmiötä alettiin systemaattisesti seurata (Helldán ja Helakorpi 2014). Toisin kuin koko väestössä, ikääntyneiden alkoholinkäyttö ei laskenut 1990-luvun laman yhteydessä, eivätkä sitä kääntäneet laskuun vuosien 2008 ja 2014 välillä tehdyt viisi alkoholiveron korotusta (Koivula ym. 2015, 482). Tiedetään myös, että rahapelien pelaaminen on lisääntynyt 65 vuotta täyttäneillä eläkeläisillä. Vaikka rahapelien pelaaminen ei ole yleisintä vanhusväestössä, se on muita yleisempää työttömillä, työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla ja pitkäaikaisesti sairailta eli toisin sanoen väestöryhmillä, joilla tulotaso on jo valmiiksi muita alhaisempi. (Salonen ja Raisamo 2015, 54–55.) Pitkäaikainen sairaus ja siitä johtuvat suuret lääke- ja terveydenhoitokulut yhdistettynä hallitsemattomaan rahapelien pelaamiseen voivat ajaa myös vanhuuseläkeläisen vakaviin taloudellisiin ongelmiin.

Aiemman vanhuuseläkeikäisiä koskevan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että yhtäältä heidän toimeentulonsa on parantunut, samoin kulutusmahdollisuutensa. Monilla kolmas ikä on aktiivinen elämänvaihe, josta voi nauttia kohtuullisen tulotason turvin. Toisaalta vanhuuseläkeikäisissä on pienituloisia ja etenkin iäkkäämpiä yksin asuvia naisia. Heillä vakava sairastuminen ja siitä johtuvat sairaanhoito- ja lääkekulut voivat ai-

heuttaa ylitsepääsemättömän tilanteen ilman yhteiskunnan taloudellista ja tarvittaessa myös muunlaista tukea. Toimeentulotuen hakemisen taustalla voi olla myös muita ongelmia, joiden havaitseminen olisi tärkeää tehtäessä päätöksiä perustoimeentulotuen saamisesta.

Tutkimusasetelma

Tässä artikkelissa kiinnostus on vanhuuseläkeikäisissä perustoimeentulotuen asiakkaissa. Meitä kiinnostaa ensinnäkin se, miten paljon tuen hakijoissa ja saajissa on vanhuuseläkeikäisiä. Tästä ei ole olemassa juurikaan aiempaa tutkittua tietoa. Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa tiedot toimeentulotuen saannista kerättiin kunnista ja THL tilastoi tiedot vuosittain. Toimeentulotuen saajia pystyttiin vertailemaan esimerkiksi iän perusteella, mutta läheskään yhtä tarkalla tasolla ei tuen saamista ole voitu tarkastella kuin nyt Kelan asiakastietojärjestelmään perustuvan tilastoaineiston avulla. Parempi tieto siitä, kuinka moni vanhuuseläkeikäinen joutuu turvautumaan viimesijaiseen tukeen, auttaa paikantamaan ensisijaisen sosiaaliturvan aukkoja ja puutteita. Lisäksi se antaa arvokasta tietoa järjestelmän kehittämiseen ikääntymisen näkökulmasta.

Toiseksi meitä kiinnostaa, keitä toimeentulotukea saavat vanhuuseläkeikäiset ovat. Ovatko he, kuten aiemman tutkimuksen perusteella voidaan olettaa, iäkkäitä naisia? Tähän kysymykseen vastaaminen tarkoittaa ensimmäistä kysymystä ja antaa kattavan ja ajantasaisen kuvan perustoimeentulotuen saannista eri vanhuuseläkeläisten ryhmissä.

Meitä kiinnostaa lisäksi, miten paljon vanhuuseläkeikäiselle hakijalle tehdään myönteisiä ja kielteisiä päätöksiä. Myös tältä osin Kelan rekisteritiedoista saadaan aiempaa kattavampaa ja luotettavampaa tietoa. Tähän liittyy keskeinen kysymys siitä, mitkä tekijät aiheuttavat tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Ovatko tuen hakemisen syitä suuret terveydenhuoltomenot, asumismenot vai jotkin muut menot? Toimeentulotuen asiakkuus kielteisen päätöksen saaneille voi kertoa sellaisesta taloudellisesta huono-osaisuudesta ja tulojen riittämättömyydestä, jota viimesijainen toimeentulotuki ei ota huomioon. Tulojen riittämättömyyden taustalla voi olla menoja, joita ei toimeentulotuessa huomioida, tai tavat, joilla tuloja ja menoja otetaan laskennallisesti huomioon, voivat olla sellaisia (esimerkiksi useamman kuukauden tulojen huomioon ottaminen takautuvasti), että oikeutta toimeentulotukeen ei synny.

Meitä kiinnostaa myös, miten paljon vanhuuseläkeikäisistä tehdään sosiaalitoimen palvelutarveilmoituksia omaan asuinkuntaan. Eläkkeellä olevia ei velvoiteta hakemaan työtä, eikä heistä siten tehdä palvelutarveilmoituksia esimerkiksi perusosan alentamisen vuoksi. Sosiaalihuoltolaki

(L 1301/2014) velvoittaa Kelaä, siinä missä muitakin viranomaisia, ohjaamaan asiakkaan hakemaan kunnan sosiaalipalveluja, jos asiakkaalla on ilmeinen sosiaalihuollon tarve. Tällaisia tilanteita ovat elämänhallinnan laaja-alaiset ongelmat, jotka vaikeuttavat arkea, esimerkiksi vuokra- ja sähkövelka ja vuokravakuuksien realisoituminen, erilaiset riippuvuudet, kuten päihde- tai peliongelmat, itsensä tai lähipiirin vahingoittamisella uhkailu ja lähisuhdeväkivalta tai sen uhka. (Kela 2018b.) Kela voi myös vanhuspalvelulain nojalla tehdä ilmoituksen kuntaan henkilöstä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykkinen tai sosiaalinen toimintakyky on havaitusti heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Tällöin henkilön pitää siis olla ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. (Kela 2018b.)

Aineistona tutkimuksessa käytetään Kelan toimeentulotuen tilastoaineistoa. Kyse ei ole erikseen tätä tutkimusta varten muodostetusta tai kerätystä aineistosta, vaan jatkuvasti päivittyvästä ja ajantasaisesta niin sanotusta tietokuutiosta, jota käsittelemme Cognos-ohjelmiston avulla. Olemme hyödyntäneet tilastoaineistoa toimeentulotuen saajista, ratkaisuista ja palveluuhjauksesta. Analysoimme perustoimeentulon asiakastietoa kuvailevin menetelmin. Koska käsittelemme kokonaisotosta eli kaikkia perustoimeentulotuen saajia eri ikäryhmissä, emme testaa mahdollisia eroja ryhmien välillä tilastollisin menetelmin. Havaitut erot ovat todellisia.

Määrittelemme vanhuuseläkeikäisiksi kaikki 65 vuotta täyttäneet henkilöt siitä riippumatta, ovatko he siirtyneet vanhuuseläkkeelle. Kelan tilastoaineisto mahdollistaisi myös työmarkkina-asemaperusteisen tarkastelun, jolloin kohderyhmänä olisivat eläkettä iän perusteella saavat perustoimeentulotuen asiakkaat. Valitsimme kuitenkin ikään perustuvan rajauksen, sillä se mahdollistaa yksinkertaisen vertailuasetelman ikäryhmien välillä sekä vanhuuseläkeläisillä että suhteessa 25–64-vuotiaisiin tuen saajiin. Koska vain erittäin pieni osa 65 vuotta täyttäneistä on muita kuin vanhuuseläkeläisiä, voidaan saadut tulokset yleistää koskemaan vanhuuseläkkeellä olevia perustoimeentulotuen asiakkaita.

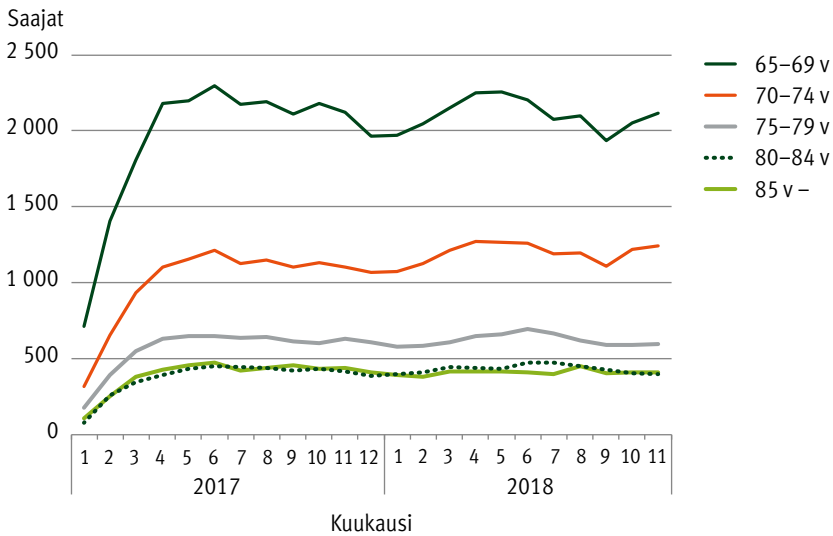
Marraskuussa 2018, joka on pääasiallinen tarkasteluajanjaksomme tässä artikkelissa, 65 vuotta täyttäneitä perustoimeentulotuen saajia oli 4 754. Heistä 90,9 prosenttia oli eläkkeellä iän perusteella eli toisin sanoen vanhuuseläkkeellä. Muita työvoimaan kuulumattomia oli 351 eli 7,4 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä perustoimeentulotuen saajista. Osa heistä on maahanmuuttajataustaisia henkilöitä, joilla ei ole vielä täyttynyt vanhuuseläkkeen saamisen ehto kolmen vuoden maassaolosta vakuutettuna suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä olemisesta. Osa työvoimaan

kuulumattomista voi odottaa eläkepäätöstä. Työvoimaan kuuluvia oli tässä ikäryhmässä 59 eli 1,2 prosenttia. Heistä vajaa puolet eli 25 oli työssä ja 34 työttömänä.

Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset

Vanhuuseläkeläisissä perustoimeentulotuen saajien määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia huhtikuun 2017 jälkeen, jolloin viimeisetkin perustoimeentulotuen asiakkaat siirtyivät Kelan asiakkaiksi (kuvio 1). Keväällä 2018 saajien määrä jonkin verran lisääntyi verrattuna loppuvuoteen 2017 ja määrä taas laski tultaessa syksyyn 2018. Tämä voi viitata siihen, minkä Katri Aaltonen ym. (2013, 105) havaitsivat tutkimuksessaan: sairausvakuutuksesta korvattavien lääkkeiden kalenterivuositainen omavastuukatto vähentää osalla asiakkaista toimeentulotuen tarvetta loppuvuodesta. Kahden vuoden havaintojen perusteella on kuitenkin mahdoton sanoa mitään varmaa mahdollisesta kausivaihtelusta saajien määrässä.

Kuvio 1. Vanhuuseläkeläiset perustoimeentulotuen saajat ja määrien kehitys ikäryhmittäin toimentulotuen Kela-siirron jälkeen.



Vuonna 2017 vanhuuseläkeikäissä oleville tehtiin Kelassa yhteensä 32 876 perustoimeentulotuen ratkaisua, joista 18 336 eli selvästi yli puolet 65–69-vuotiaille. Väestöön suhteutettuna tuen saajien määrät ovat pieniä. Joulukuussa 2017 perustoimeentulotuen saajia oli 65–69-vuotiaissa 1 963, mikä vastaa 0,5:tä prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä. Osuus vähe-

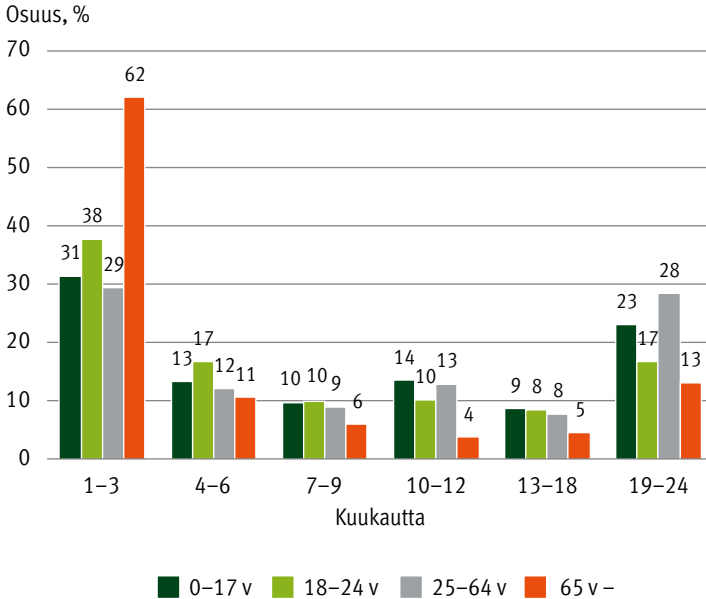
nee sen mukaan, mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kyse. Vanhimmissa ikäryhmissä perustoimeentulotukea Kelasta saaneiden osuus on jo alle 0,3 prosenttia väestöstä. Vastaava osuus 25–64-vuotiailla on 3,6 prosenttia eli selvästi suurempi.

Valtaosa vanhuuseläkeikäisistä perustoimeentulotuen saajista on äidinkieleltään suomenkielisiä. Äidinkielenään muuta kuin suomea puhuvien osuus eläkeikäisistä perustoimeentulotuen saajista on kuitenkin verraten suuri. Esimerkiksi marraskuussa 2018 perustoimeentulotukea Kelasta saaneista 65 vuotta täyttäneistä 24 prosenttia puhui äidinkielenään muuta kuin suomea. Suurimman muuta kieltä äidinkielenään puhuvien ryhmän muodostavat venäjänkieliset. Seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat arabian-, ruotsin- ja somalinkieliset tuen saajaryhmät. Myös perustoimeentulotuen saajissa näkyy yhteiskuntamme monikulttuuristuminen.

Vaikka äidinkieli ei olisikaan suomi, voi henkilö olla asunut Suomessa koko ikänsä tai jo hyvin pitkään. Kun asiaa tarkastellaan kansalaisuuden perusteella, 65 vuotta täyttäneistä tuen saajista vain joka kymmenennen kansalaisuus on jokin muun kuin Suomen. Kansalaisuudeltaan suurimmat ryhmät muodostavat Venäjän kansalaiset (4,5 %) ja Viron kansalaiset (1,6 %). Muut kansanryhmät ovat selvästi pienempiä. Toisaalta koko väestössä ulkomaalaisten vanhuuseläkeikäisten osuus on 0,9 prosenttia (vuoden 2017 lopun tilastojen mukaan) eli perustoimeentulotuen saajissa muiden kuin Suomen kansalaisten osuus on ylikorostunut. Maahanmuuttajataustaisten eläkeikäisten turvautuminen toimeentulotukeen kertoo osaltaan heidän pienestä eläkekertymästään ja heikommasta kiinnittymisestäään työmarkkinoille (ks. lisää Busk ym. 2016).

Vanhuuseläkeiässä olevat perustoimeentulotuen saajat eroavat monessa suhteessa nuoremmista tuen saajista, esimerkiksi tuen saannin keston suhteen. Marraskuun 2018 tietojen mukaan vanhuuseläkeikäisistä tuen saajista miltei kaksi kolmesta (62 %) sai perustoimeentulotukea yhtäjaksoisesti 1–3 kuukautta, kun 18–24-vuotiaista yhtä pitkään yhtäjaksoisesti tukea sai 38 prosenttia ja 25–64-vuotiaista 30 prosenttia. Yli vuoden tukea yhtäjaksoisesti saaneita on vanhuuseläkeikäisissä tuen saajissa 18 prosenttia, kun vastaava osuus vaihteli nuoremmissa ikäryhmissä 25:n ja 36 prosentin välillä. Tässäkään suhteessa vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuen saanti ei ole muuttunut Kela-siirron myötä. Jo sitä ennen pitkäaikainen asiakkuus oli heillä muita vähäisempää. (Kuvio 2, s. 315.)

Kuvio 2. Perustoimeentulotuen saannin kesto kuukausina vanhuuseläkeikäisillä ja muissa ikäryhmissä marraskuussa 2018.



Keskimäärin vanhuuseläkeikäiselle maksettiin marraskuussa 2018 perustoimeentulotukea 271 euroa (taulukko 2, s. 316). Keskimääräisen perustoimeentulotuen määrä on pienempi kuin nuoremmilla ikäryhmillä mutta nousee vanhuuseläkeikäisillä iän myötä. Tämä selittyy iän mukaan kasvavilla sairaan- ja lääkehoidon menoilla. Vanhuuseläkeikäisillä selvästi suurempi osa perustoimeentulotuesta kohdentuu terveydenhuollon menoihin ja pienempi osa asumismenoihin kuin nuoremmissa ikäryhmissä.

Perustoimeentulotukea kohdistuu terveydenhuollon menoihin las-
kennallisesti sitä enemmän, mitä vanhemmasta henkilöstä on kyse. Siinä missä 25–64-vuotiailla noin 10 prosenttia (keskimäärin 44 euroa) perustoimeentulotuesta kohdistui marraskuussa 2018 terveydenhuollon kustannusten kattamiseen, vanhuuseläkeikäisillä vastaava osuus oli 50 prosenttia (keskimäärin 120 euroa). Vanhuuseläkeikäisissäkin on suuri ero nuorimpien ja vanhimpien eläkeläisten välillä siinä, miten suuri osa perustoimeentulotuesta kohdentuu terveydenhuollon menoihin. Heistä nuorin ikäryhmä (65–69-vuotiaat) käytti marraskuussa 2018 perustoimeentulotuesta terveydenhuollon menoihin 37 prosenttia (keskimäärin 102 e) ja vanhin ikäryhmä (95–99-vuotiaat) 67 prosenttia (176 e).

Toisaalta vanhuuseläkeikäisillä kohdistuu selvästi vähemmän perustoimeentulotukea asumismenoihin kuin 25–64-vuotiailla. Tätä selittää eläkkeensaajien asumistukijärjestelmä, joka korvaa asumisen kustannuk-

sia yleistä asumistukea paremmin. Myös muihin menoihin vanhuuseläke-ikäisillä kohdistuu alle 65-vuotiaita vähemmän perustoimeentulotukea.

Taulukko 2. Keskimäärin kotitalouksille maksettu perustoimeentulotuki menolajin mukaan marraskuussa 2018.

	25– 64 v	65– 69 v	70– 74 v	75– 79 v	80– 84 v	85– 89 v	90– 94 v	95– 99 v
Kotitalouksien henkilöiden lukumäärä	122 691	2 114	1 241	596	396	279	101	25
Perustoimeentulotuki keskimäärin (€)	437	276	258	278	260	277	293	349
Perustoimeentulotuki varsinaisiin asumismenoihin (€)	209,75	108,75	92,14	94,42	93,79	93,93	104,30	85,12
Perustoimeentulotuki varsinaisiin asumismenoihin (% maksetusta tuesta)	48,0	39,5	35,8	33,9	36,1	33,9	35,6	24,4
Perustoimeentulotuki terveydenhuollon menoihin (€)	44	102	119	138	138	154	176	235
Perustoimeentulotuki terveydenhuollon menoihin (% maksetusta tuesta)	10,1	36,8	46,2	49,7	53,1	55,4	60,2	67,3
Perustoimeentulotuki muihin menoihin (€)	11	8	8	6	4	4	1	0
Perustoimeentulotuki muihin menoihin (% maksetusta tuesta)	2,4	3,1	3,1	2,2	1,6	1,6	0,3	0

Vanhuuseläkeikäisten perustoimeentulotuen saannin erityispiirteet

Vaikka väestötasolla perustoimeentulotuen saanti ei vanhuuseläkeikäisillä näytä merkittävältä sosiaaliselta ongelmalta, liittyy ryhmän toimeentulotuen saantiin tiettyjä piirteitä, joita kannattaa tarkastella lähemmin. Ensimmäinen tällainen piirre on se, että 65 vuotta täyttäneissä perustoimeentulotuen saajissa naisia on enemmän kuin miehiä, toisin kuin nuoremmissa ikäryhmissä. Marraskuussa 2018 perustoimeentulotukea sai Kelasta 1 992 vanhuuseläkeikäisessä olevaa miestä ja 2 762 naista.

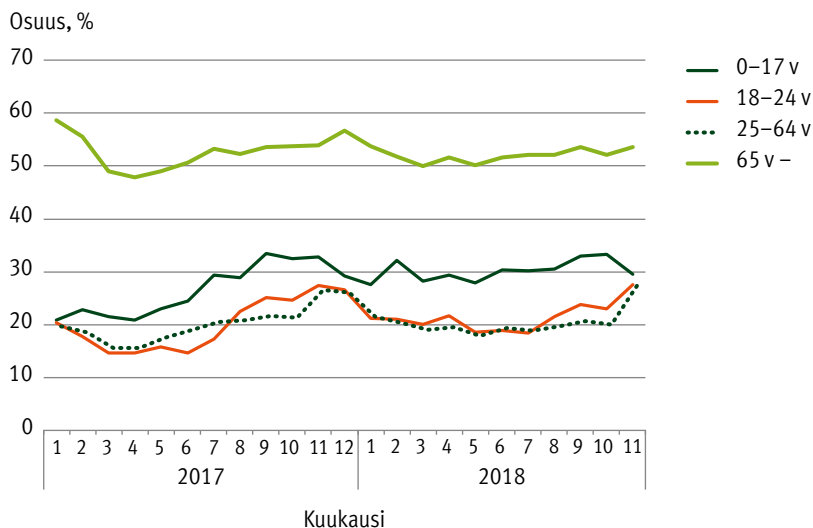
Kun suhteutetaan vanhuuseläkeikäisten perustoimeentulotuen saajien määrä koko väestöön, ero miesten ja naisten välillä on toisaalta pieni. Ero kuitenkin kasvaa niin, että mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kyse, sitä suurempi on naisten osuus perustoimeentulotuen saajista verrattuna miehiin. Tämä selittyy sillä, että naisten pidemmän elinajan vuoksi enemmistö vanhusväestöstä on naisia. Toisaalta se kertoo siitä, että naisten eläkkeiden taso on alhaisempi kuin miesten ja esimerkiksi takuueläkkeen saajissa on enemmän naisia kuin miehiä. Sukupuolten väliset erot eläkkeiden suuruudessa johtuvat osin siitä, että naisten työurat ovat olleet miesten työuria lyhyemmät muun muassa perheellistymisestä johtuvista katkoksista työuralla. Vielä merkittävämpi tekijä on naisten ansiotaso, sillä naiset työskentelevät miehiä useammin aloilla, joissa palkkataso on keskimääräisestä alhaisempi. (Ks. esim. Rantala ja Riihelä 2016; Kuivalainen ym. 2019; Kuivalainen ym. 2020.)

Toinen mielenkiintoinen piirre vanhuuseläkeikäisten perustoimeentulotukiasiakkuudessa on vanhuuseläkeläisten saamien kielteisten päätösten selvästi suurempi suhteellinen osuus verrattuna nuorempien ikäryhmien saamiin hylkäyksiin (kuvio 3, s. 318). Siinä missä työikäisen väestön saamien kielteisten päätösten osuudet ovat 20–30 prosenttia, on vastaava osuus 65 vuotta täyttäneillä yli 50 prosenttia.

Tähän selvään eroon työikäisten ja vanhuuseläkeikäisten välillä voidaan löytää muutamiakin syitä. Yksi ilmeinen syy on se, että perustoimeentulotuen laskelmassa on tuloylijäämää eli hakijalle ei synny oikeutta perustoimeentulotukeen. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että eläkeläisten perusturvaetuksien (takuueläkkeen ja eläkkeensaajan asumistuen) taso ylittää toimeentulotuen laskennallisen rajan (ks. Perusturvan riittävyys II arviointiryhmä 2015). Toiseksi perustoimeentulotukea laskettaessa otetaan huomioon myös omaisuus, jota on tyypillisesti useammalla vanhuuseläkeikäisellä kuin nuoremmilla. Omaisuustulot saattavat olla siten vanhuuseläkeikäisten kielteisten päätösten taustalla. Ero vanhuuseläkeikäisten ja muiden välillä voi myös tarkoittaa, että vanhuuseläkeikäisille on ennen Kela-siirtoa myönnetty harkinnanvaraista toimeentulotukea helpommin

silloin, kun hakijalla on ollut pieniä tuloylijäämiä. Se voi tarkoittaa myös sitä, että vanhuuseläkeikäinen hakija joutuu hakemaan viimesijaista toimeentulotukea, vaikka tulot eivät siihen oikeuttaisikaan. Jostain syystä menoja on niin paljon, että tulot eivät niihin riitä, vaikka perustoimeentulolaskelman mukaan niiden pitäisi riittää.

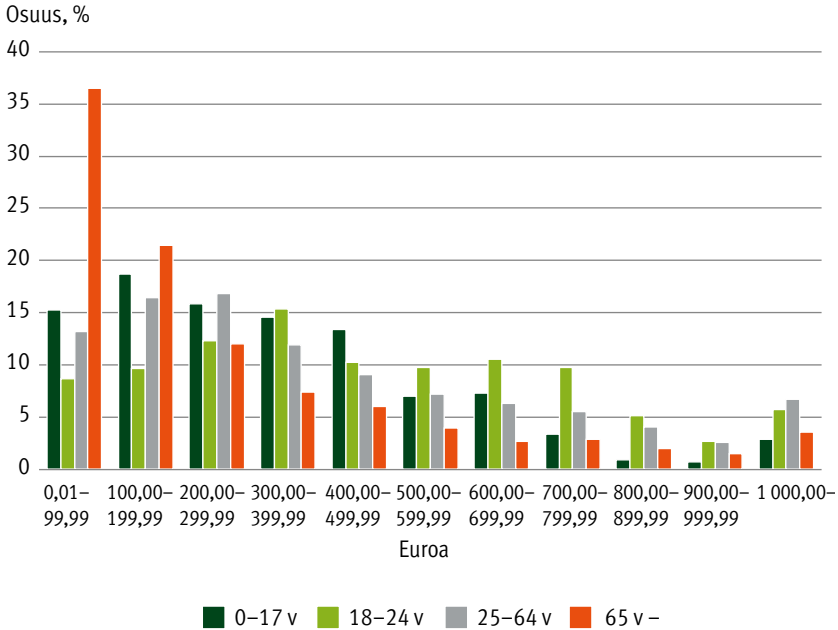
Kuvio 3. Perustoimeentulotuen kielteisten päätösten osuus vanhuuseläkeikäisillä ja muilla ikäryhmillä perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen.



Vanhuuseläkkeellä olevalla toisaalta voi olla jo etukäteen tiedossa se, että hän ei tulojensa puolesta ole oikeutettu perustoimeentulotukeen ja hänen ensisijainen tarkoituksensa on hakea kunnan sosiaalityön myöntämää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tätä varten tarvitaan päätös perustoimeentulotuesta Kelasta. Perustoimeentulotuen hakemus tehdään siis tietäen, että päätös tulee olemaan kielteinen.

Kolmas mielenkiintoinen piirre, joka liittyy osin edellä kuvattuun eroon kielteisten päätösten osuuksissa, on ikäryhmittäiset erot maksetussa perustoimeentulotuen määrässä (kuvio 4, s. 319). Vanhuuseläkeikäisiä on suhteellisesti selvästi eniten ryhmässä, jossa maksettu perustoimeentulotuen määrä jää alle 100 euron. Tämä kertoo siitä, että eläkeläisillä on laskennallista vajetta muita vähemmän. Jossain tapauksissa kotitaloudelle voidaan harkinnan perusteella tehdä myönteinen päätös perustoimeentulotuesta, vaikka hakemus osoittaisikin tuloylijäämää. Päätös tehdään näennäiselle, erittäin pienelle euromäärälle ja samalla asiakas saa automaattisesti maksusitoumuksen tarpeelliseksi katsottuihin lääkkeisiin.

Kuvio 4. Maksettu perustoimeentulotuki vanhuuseläkeikäisillä ja muilla ikäryhmillä marraskuussa 2018.



Toimeentulotuki ei ole ainoastaan rahallinen etuus, vaan sosiaalihuollon tukimuoto ja osa laajempaa sosiaalipalvelujärjestelmää. Lähtökohtana on ajatus, että itsenäisen selviytymisen edistämiseksi ei riitä ainoastaan taloudellisen tuen antaminen, vaan ihmistä ja hänen perhettään pitää auttaa kokonaisvaltaisesti ja pyrkiä löytämään ratkaisuja myös mahdollisiin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin. Perustoimeentulotuen päätöksiä tehdessään Kelalla on velvollisuus arvioida asiakkaan tarve sosiaalihuollon tukitoimille ja tarvittaessa tehdä palveluohjaus asiakkaan asuinkuntaan. Tietyissä tapauksissa asiakkaan tilanteesta tehdään ilmoitus kuntaan ilman asiakkaan suostumusta, mutta yleensä yhdessä asiakkaan kanssa ja hänen suostumuksellaan.

Marraskuussa 2018 vanhuuseläkeikäisillä oleville tehtiin 7 724 perustoimeentulotuen ratkaisua ja vain 161 palvelutarveohjausta ilmenneen sosiaalityön tarpeen perusteella. Ilmoitus palvelutarpeesta voidaan tehdä kuntaan eri perustein. Ensinnäkin ilmoitus voidaan tehdä sosiaalityön perusteella eli Kelassa on arvioitu perustoimeentulotuen päätöstä tehtäessä, että asiakas voisi olla sosiaalityön palveluiden tarpeessa esimerkiksi elämänhallintaan liittyvissä asioissa. Toisekseen kuntaan lähtee aina ilmoitus silloin, kun asiakkaan hakemuksessa ilmenee tarve täydentävälle toimeentulotuelle. Tällöin ilmoitus lähtee niin sanotusti hakemuksen perusteella.

Yleisin syy palvelutarveilmoituksen tekemiselle sosiaalityön tarpeen perusteella olivat elämänhallinnan ongelmat (51), toimeentuloon liittyvät asiat (43) ja terveydelliset asiat (29). Kyseisen tilastointikuukauden aikana ei ollut tehty yhtään palvelutarveilmoitusta päihdeiden käytön vuoksi ja koko tarkastelujaksolla niitä oli tehty vanhuuseläkeiässä oleville 5 kertaa. Vanhuuseläkeikäisillä korostuvat terveydelliset ongelmat. Yhtäältä ongelmat ovat ikäsidonnaisia ja toisaalta hyvinkin samanlaisia kuin nuoremmissa ikäryhmissä.

Täydentävän tuen tarve oli marraskuussa 2018 vanhuuseläkeikäisistä hakijoista 14 prosentilla, mikä on selvästi enemmän kuin nuoremmissa ikäluokissa. Perustoimeentulotuen hakemuksen perusteella tästä syystä kuntaan oli lähetetty marraskuussa 2018 yhteensä 1 134 ilmoitusta, jotka koskivat 65 vuotta täyttäneitä asiakkaita, mikä on 86 prosenttia kaikista vanhuuseläkeikäisille tehdyistä palvelutarveilmoituksista. 18–24-vuotiailla vastaava osuus oli 28 prosenttia ja 25–64-vuotiailla 60 prosenttia.

Palvelutarveilmoitus tehdään asiakkaan asuinkuntaan aina myös silloin, kun perustoimeentulotuen perusosaa alennetaan tai jos perustoimeentulotuki on ollut asiakkaan pääasiallinen toimeentulon lähde yhtäjaksoisesti pidempään kuin vuoden ajan⁴. Tässäkin suhteessa vanhuuseläkeläiset eroavat nuoremmista ikäryhmistä, sillä ensin mainittuja ei sanktoida työttömyysturvalain rikkomisista.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa tarkastelimme vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuki-asiakkuutta. Aihetta ei ole juuri tutkittu aikaisemmin. Osin tämä saattaa johtua siitä, että vanhuuseläkeikäisillä toimeentulotuen saanti on ollut muuta väestöä vähäisempää ja lyhytkeisempää. Tutkijat ovat olleet enemmän kiinnostuneita nuorista ja työikäisestä väestöstä, joilla tukeen turvautuminen on yleisempää ja joiden asiakkuus on pitkäaikaisempaa (ks. esim. Raittila ym. 2018). Aiemman tutkimuksen vähäisyydestä johtuen keskityimme kuvailemaan vanhuuseläkeikäistä saajaryhmää sekä sitä, paljonko perustoimeentulotukea ryhmään kuuluville on myönnetty, mihin menoihin tukea on myönnetty ja mikä on kielteisten päätösten osuus. Tutkimme myös päätöksentekoon liittyvää palveluohjausta kuntiin.

Tulokset osoittavat, että vanhuuseläkeikäisten perustoimeentulotuen saanti on edelleen vähäistä ja lyhytaikaisempaa kuin vertailuryhmällä, 25–64-vuotiailla. Toimeentulotuen asiakkuuden katsotaan ilmentävän ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien tasoa ja laajemmin hyvinvointivaltion

4 Alle 25-vuotiailla perustoimeentulotuen pitkeyttymisen rajana on 4 kuukautta.

kykyä turvata toimeentulon ehdot. Vanhuuseläkeikäisten tilanne on tässä suhteessa muita ikäryhmiä parempi. Perustoimeentulotuen Kela-siirto ei näytä vaikuttaneen ainakaan alkuvaiheessa toimeentulotuka saaneiden vanhuuseläkeikäisten määrään. Siirron yhtenä tavoitteena ja perusteena oli toimeentulotuen alikäytön vähentäminen. Ikääntyneillä alikäyttö on ollut keskimääräistä yleisempää (ks. esim. Kuivalainen 2007; Ahola ym. 2014), mutta siirron myötä vanhuuseläkeikäisten osuus tuen saajina ei näytä kasvaneen.

Tulokset toivat esiin myös mielenkiintoisia erityispiirteitä vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuen saannista. Ensinnäkin myönnetyn perustoimeentulotuen määrä on pienempi kuin muilla saajaryhmillä ja muita useammin tuen määrä jää alle sataan euroon. Toiseksi kielteisten päätösten suhteellinen osuus vanhuuseläkeikäisillä on selvästi suurempi kuin nuoremmissa ikäryhmillä. Tulokset ilmentävät osaltaan vanhuuseläkeläisten ensisijaisen sosiaaliturvan tasoa. Eläkeläiset ovat olleet ainoa perusturvan varassa olevista ryhmistä, joilla ei synny laskennallista oikeutta toimeentulotukeen (THL 2011; Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä 2015). Ensisijaisten etuuksien taso eläkeläisille on sellainen, että ilman erityisiä suurempia menoja tai erityistä tilannetta sen tulisi turvata yhteiskunnan välttämättömäksi katsoma toimeentulon taso.

Kolmanneksi tulokset osoittavat, että perustoimeentulotukea saavien vanhuuseläkeikäisten joukossa tuki kohdistuu muita ryhmiä enemmän terveydenhuoltomenoihin. Mitä vanhemmasta asiakkaasta on kyse, sitä enemmän perustoimeentulotukea kohdistui terveydenhuoltomenoihin. Tämä ilmentää iän myötä heikkenevää terveyttä ja sitä myöten kasvavia terveydenhuoltomenoja. Eläkeläiset kokevat toimeentulovaikeuksia usein juuri terveydenhuolto- ja lääkemenoissa (Ahonen ym. 2018) ja moni kertoo tinkineensä lääkkeiden ostamisesta (Hannikainen 2018). Vanhuuseläkeikäiset ovat erityinen ryhmä perustoimeentulotuen asiakkaina: yhtäältä heille ei tyypillisesti synny laskennallista vajetta ja siten oikeutta perustoimeentulotukeen, mutta toisaalta suuret terveydenhuolto- ja lääkemenot aiheuttavat toimeentulovaikeuksia ja tarvetta viimesijaiseen tukeen. Tuen myöntäjälle tällainen tilanne todennäköisesti tarkoittaa haasteellisempaa arviointia henkilön oikeudesta ja tarpeesta toimeentulotukeen.

Jatkotarkasteluja ajatellen mielenkiintoinen tulos on vanhuuseläkeikäisten suuri kielteisten päätösten osuus. Kelasta perustoimeentulotukea hakevia vanhuuseläkeläisiä on selvästi enemmän kuin tuen saajia, mikä kertoo osaltaan vanhuuseläkeläisten kotitalouksien toimeentulon riittävyydestä. Pieni eläke ei riitä kattamaan menoja silloin, kun terveydentila vaatii pitkäaikaista hoitoa tai kalliiden lääkkeiden ostamista. Toisaalta taustalla voi olla muita menoja, jotka aiheuttavat tarpeen turvautua yh-

teiskunnan viimesijaiseen tukeen. Osin menot ovat sellaisia, että niihin voidaan myöntää harkinnanvaraista täydentävää toimeentulotukea kunnasta. Monelle vanhukselle tehdäänkin hakemuksen perusteella ohjaus kunnan sosiaalityön palveluihin eli hakemuksessa on osoitettu menoja katettavaksi joko täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella. Näin on usein myös niiden kohdalla, jotka saavat perustoimeentulotuesta hylkäävän päätöksen. Päätös perustoimeentulotuesta pitää kuitenkin olla ennen kuin asiakas voi hakea harkinnanvaraista toimeentulotukea kunnasta. Vanhuuseläkeikäisille yhden luukun periaate ei näytä toteutuvan, vaan Kela-siirron myötä heidän on täytynyt asioida niin Kelassa kuin kunnassakin saadakseen apua. Perustoimeentulotuki ja Kela-siirto näyttävät siten vastaavan eläkeläisten tarpeisiin verrattain huonosti.

Pidemmällä aikavälillä tilanne on kestämaton, jos pienituloinen eläkeläinen joutuu turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen aina, kun hänelle muodostuu suuria terveydenhuoltokuluja. Toimeentulotukiriippuvuuden vähentämiseksi on tehokkaimpana keinona nähty perusturvan tason korottaminen. Vanhuuseläkeläisillä perusturvan taso on jo tällä hetkellä muita korkeampi. Terveydenhuolto- ja lääkemenojen ollessa suurin toimeentulovaikeuksien kohde yksi ilmeinen ja keskeinen keino ehkäistä viimesijaisen tuen tarvetta vanhuuseläkeläisillä ja parantaa heidän toimeentuloaan on kohtuuhintaisten terveydenhuoltopalveluiden turvaaminen. Mitä suurempia ovat asiakasmaksut ja esimerkiksi lääkkeiden omavastuuosuudet, sitä todennäköisemmin pienituloinen eläkeläinen joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.

Keskustelua käydään sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta ja toimeentulotuki on keskeinen osa sitä. Uudistustyö edellyttää ymmärrystä ja etenkin tietoa siitä, miten yhteiskuntamme eri väestöryhmät voivat ja millaiset edellytykset heillä on toimia osana yhteiskuntaa. Se edellyttää myös sitä, että osaamme asettua toisen asemaan – kuvitella, millaista olisi elää köyhänä, sairaana tai muutoin avun tarpeessa olevana yhteiskunnassa, jossa ihaillaan omatoimisuutta ja tehokkuutta ja jossa epäonnistuminen on liian usein häpeä. Jokainen meistä voi olla joskus avun tarpeessa. Ja kaikki me vanhenemme.

Tämä artikkeli tuotti kuvailevaa tietoa vanhuuseläkeikäisten toimeentulotuen saannista ja sellaisenaan tieto on tärkeää toimeentulotukijärjestelmän kehittämiseksi. Vaikka tuen merkitys vanhuuseläkeikäisille on ollut vähäinen, on vanhuuseläkeläisissä myös niitä, jotka joutuvat turvautumaan yhteiskunnan viimesijaiseen apuun – siitäkkin huolimatta, että yleiskuva vanhuuseläkeikäisten toimeentulon kehityksestä on myönteinen. Vanhuuseläkeikäisten määrän kasvaessa heidän määränsä toimeentulotukiasiakkainakin kasvaa, vaikka tuensaannin yleisyys heille ei nousi-

sikaan. Toimeentulotukiasiakkuus kertoo aina yksilön marginaalisesta asemasta yhteiskunnassa ja siksikin on tärkeää lisätä ymmärrystä vanhuuseläkeläisten tilanteesta viimesijaisen taloudellisen avun saajina.

Jatkossa tarkastelua on kuitenkin syytä laajentaa ja syventää, jotta saada kattava kuva sellaisenkin väestöryhmän tuen saannista, joka jää usein marginaaliin arvioitaessa viimesijaisen toimeentuloturvan toimivuutta esimerkiksi köyhyyden vähentämisen näkökulmasta. Kiinnostavaa ja tarpeellista olisi selvittää, mistä menoista ikääntyvien toimeentulotuen tarve tarkemmin johtuu. Tällainen tieto on oleellista ryhmän tilanteen ymmärtämiseksi ja myös heidän tilanteensa parantamiseksi.

Lähteet

- Aaltonen K, Ahola E, Martikainen J. Toimeentulotuen käyttö terveys- ja lääkemenoihin Helsingissä 2008–2010. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 99–110.
- Ahola E, Airio I, Nurminen M. Mitä eri aineistot kertovat toimeentulotuen käytöstä täyden kansaneläkkeen saajien keskuudessa? Yhteiskuntapolitiikka 2014; 79 (4): 455–458.
- Ahonen K. Eläkeläisten kulutus ja kulutuksen rakenne. Julkaisussa: Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K, toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017: 119–142.
- Ahonen K. Kotitalouden rakenteen vaikutus ikääntyneiden sukupuolten väliin köyhyysriskieroihin EU15-maissa ja Norjassa. Turku: Turun yliopisto, 2018.
- Ahonen K, Vaittinen R. Eläkeläisten kulutus Suomessa 1985–2012. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2015.
- Ahonen K, Kuitto K, Palomäki L-M. Eläkeläisten toimeentulo ja pienituloisuus eurooppalaisessa vertailussa. Julkaisussa: Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K, toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017: 143–167.
- Ahonen K, Palomäki L-M, Polvinen A. Eläkeläisten toimeentulokokemukset vuonna 2017. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2018.
- Airio I, Nurminen M. The case of the guarantee pension reform. Change of perceived income adequacy among low-income pensioners in Finland. European Journal of Social Security 2016; 18 (3): 248–267.
- Airio I, Blomberg H, Kangas O. Täyden kansaneläkkeen saajien tulot ja kokemukset toimeentulosta. Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013: 142–167.
- Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.

Busk H, Jauhiainen S, Kekäläinen A. Maahanmuuttajat työmarkkinoilla. Tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2016.

ETK. [Tilastotietokanta. Työ- ja kansaneläkkeensaajien keskieläke](#). Helsinki: Eläketurvakeskus. Viitattu 21.12.2018.

Hannikainen K. Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalvaeluiden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 3, 2018.

Hannikainen-Ingman K, Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 81–114.

Hannikainen M, Vauhkonen J. Ansioiden mukaan. Yksitysalojen työeläkkeiden historia. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 2012.

Heikkilä M. Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa. Tutkimus köyhyyden ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa. Helsinki: Sosiaalihuallitus, 1990.

Helldán A, Helakorpi S. Eläkeläisen väestön terveystalvättäytymisen ja terveys keväällä 2013 ja niiden muutokset 1993–2013. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Julkaisu 15, 2014.

Huttunen J. [Elinikä ja elinajanodote](#). Viitattu 17.12.2018.

Jaakkola J, Pulma P, Satka M. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 1994.

Janlöv AC, Rahm Hallberg I, Petersson K. The experience of older people of entering into the phase of asking for public home help. A qualitative study. *International Journal of Social Welfare* 2005; 14 (4): 326–336.

Jyrkämä J. Vanheneminen ja vanhuus. Julkaisussa: Sankari A, Jyrkämä J, toim. Lap-suudesta vanhuuteen. Iän sosiologiaa. Tampere: Vastapaino, 2001: 267–323.

Kangas O. Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Julkaisussa: Mylly J, Paavonen T, Kangas O. Suomen Eduskunta 100 vuotta. Osa 8. Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 2006.

Kangas O, Ritakallio V-M. Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61, 2008.

Kannisto J. Eläkkeellä ja työssä. Tilasto eläkeläisten työnteosta. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2018.

Kauppinen T, Moisio P, Mikkilä S. Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuisuuk-sien päällekkäisyys. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 37–58.

Kela. [Tilastotietokanta Kelasto](#). Helsinki: Kela. Viitattu 11.12.2018a.

Kela. [Toimeentulotuki. Etuusohje](#). Helsinki: Kela. Päivitetty 31.12.2018b. Viitattu 3.1.2019.

Kinnunen K, toim. Sairas köyhyys. Tutkimus sairauteen liittyvästä huono-osaisuudesta diakoniatyössä. Helsinki: Kirkkohallitus, 2009.

Koivula R, Vilkkio A, Tigerstedt C, Kuussaari K, Pajala S. Miten iäkkäiden henkilöiden alkoholiongelmät näkyvät kotihoidon työntekijöiden työssä? Yhteiskuntapolitiikka 2015; 80 (5): 482–489.

Kotamäki M, Kärkkäinen O. Mistä lääke eläkeläisköyhyyteen? Yhteiskuntapolitiikka 2017; 82 (5): 586–596.

Kuivalainen S. Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys. Yhteiskuntapolitiikka 2007; 72 (1): 49–56.

Kuivalainen S. Köyhä, köyhempi, köyhin? Toimeentulotuen alikäytön yhteys köyhyyteen. Julkaisussa: Ervasti H, Kuivalainen S, Nyquist L, toim. Köyhyys, tulonjako ja eriarvoisuus. Turku: TCWR, 2010: 69–88.

Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K, toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017a.

Kuivalainen S, Rantala J, Nyman H. Eläkeläisten määrän ja rakenteen kehitys. Julkaisussa: Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K ym., toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017b: 39–58.

Kuivalainen S, Järnefelt N, Kuitto K, Ritola S. Naisten ja miesten eläke-erot. Katsaus tutkimukseen ja tilastoihin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 66, 2019.

Kuivalainen S, Nivalainen S, Järnefelt N. Length of working life and pension income. Empirical evidence on gender and socioeconomic differences from Finland. Journal for Pension Economics and Finance 2020; 19 (1): 126–146.

Kuusi P. 60-luvun sosiaalipolitiikka. Helsinki: WSOY, 1961.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

Laihiala T. Eläkeläiset hyväntekeväisyysruoka-avun asiakkaina. Yhteiskuntapolitiikka 2019; 84 (4): 443–455.

Laslett P. The emergence of third age. Ageing and Society 1987; 7 (2): 133–160.

Laslett P. The third age, the fourth age and the future. Ageing and Society 1994; 14 (3): 436–448.

Lødemel I. The welfare paradox. Income maintenance and personal social services in Norway and Britain. Oslo: Scandinavian University Press, 1997.

Manner M. Työ ja eläkkeelläolo. Tutkimus työssäoloajan ja työstä vanhuuseläkkeelle siirtyneiden ajankäytön, sosiaalisten suhteiden ja eläkkeelläolon kokemisen välisistä yhteyksistä. Helsinki: Sosiaaliturvan tutkimuslaitos, 1985.

Murto J, Kaikkonen R, Pentala-Nikulainen O. Aikuisten terveys-, hyvinvointi- ja palvelututkimus ATH:n perustulokset 2010–2017. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, 2017.

Mäkinen L. Viitebudjetti köyhyyden mittarina. Muuttuuko köyhyyden kuva? Yhteiskuntapolitiikka 2017; 82 (2): 153–164.

Ohisalo M, Saari J. Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö, 2014.

Okkonen K-M. Aineellisen puutteen indikaattori. Kansallisesta köyhyysmittauksesta EU-kansalaisten vertailuun. Helsinki: Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 4, 2012.

Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 1, 2015.

Polvinen A, Kuivalainen S. 63–74-vuotiaat vanhuuseläkkeellä työssäkäyvät. Työssäkäynnin motiivit ja taloudellinen hyvinvointi. Julkaisussa: Ahonen K, Kuivalainen S, Liukko J, Nivalainen S, Palomäki L-M, Polvinen A. Tutkimuksia eläkeläisten toimeentulokokemuksista ja taloudellisesta hyvinvoinnista. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2, 2019: 137–158.

Polvinen A, Rantala J, Kuivalainen S. Vanhuuseläkkeellä ja työssä. Tutkimus vanhuuseläkeläisten työssäkäynnin yleisyydestä ja sosioekonomisista eroista. Yhteiskuntapolitiikka 2019; 84 (1): 80–91.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Rantala J, Riihelä M. Eläkeläisnaisten ja -miesten toimeentuloerot vuosina 1995–2013. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2016.

Rantala J, Riihelä M. Eläkeläisten käytettävissä oleva tulo. Julkaisussa: Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K, toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017: 89–118.

Rantala J, Kuivalainen S, Nyman H. Eläkkeiden reaalin kehitys. Julkaisussa: Kuivalainen S, Rantala J, Ahonen K, toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo 1995–2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2017a: 59–88.

Rantala J, Kuivalainen S, Nyman H. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien eläketurvan taso ja kehitys. Julkaisussa: Rantala J, Hietaniemi M, Nyman H, toim. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 4, 2017b: 85–110.

Rantala J, Kuivalainen S, Pyy-Martikainen M. Samankaltaistuuko ikäihmisten köyhyys? Näkökulmia 75–84-vuotiaiden naisten ja miesten pienituloisuuteen. Yhteiskuntapolitiikka 2019; 84 (2): 165–178.

Riihelä M, Suoniemi I. Tuloliikkuvuus ja köyhyyden pysyvyys. Julkaisussa: Taimio H, toim. Hyvinvointivaltio 2010-luvulla. Mitä kello on lyönyt? Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 2015: 170–188.

Ritakallio V-M. Köyhyys ei tule yksin. Tutkimus hyvinvointipuutteiden kasautumisesta toimeentulotukiasiakkaille. Helsinki: Sosiaali- ja terveyshallitus, 1991.

Rowntree S. Poverty. A study of town life. London: Nelson, 1901.

Saikka P, Kuivalainen S. Toimeentulotuki kunnissa. Organisointi, työnjako ja kokemukset. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 115–150.

Salonen A, Raisamo S. Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Rahapelaaminen, rahapeliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15–74-vuotiailla. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 16, 2015.

Salonen T. Margins of welfare. A study of modern functions of social assistance. Tärnå Hällestad: Hällestad Press, 1993.

Saraceno C, toim. Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes. Bristol: Polity Press, 2002.

Sotkanet. [Toimeentulotukea saaneet 65 vuotta täyttäneet, % vastaavan ikäisestä väestöstä](#). Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 6.7.2019.

STM. Toimeentulotukityöryhmän muistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Työryhmämuistio 14, 1984.

Taylor-Gooby P. New risks and social welfare. Julkaisussa: Taylor-Gooby P, toim. New risks, new welfare. The transformation of the European welfare state. Oxford: University Press, 2004: 1–28.

Tervola J. [Toimeentulotuen merkitys perusturvan paikkaajana ei ole kasvanut pitkällä aikavälillä](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 9.4.2015. Viitattu 21.12.2018.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Perusturvan riittävyyden I arviointiryhmä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

THL. Toimeentulotuki 2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 46, SVT, 2017.

Tilastokeskus. [Kotitalouksien kulutus](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 28.12.2017. Viitattu 3.1.2019.

Tilastokeskus. [Kotitalouksien varallisuus](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT, 5.6.2018b. Viitattu 3.1.2019.

Tilastokeskus. [Tulonjakotilasto](#). Helsinki: Tilastokeskus, SVT. Viitattu 22.12.2018a.

Vaalavuo M. Sosiaali- ja terveyspalveluiden merkitys eläkeläisten toimeentulolle. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2, 2018.

Ylikännö M. Eläkeläisten ajankäyttö ja sen muutokset 1990-luvulla. Julkaisussa: Tuominen E, toim. Näkökulmia eläkeläisten hyvinvointiin. Toimeentulosta kulutukseen ja ajankäyttöön. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2008: 65–95.

Ylikännö M. Kolmas ikä voi tuoda mukanaan toimeentulo-ongelmia. Helsinki: Kela, Sosiaalivakuutus 4, 2017.

Heini Kari, Jaana E. Martikainen, Pekka Heino
ja Katri Aaltonen

Toimeentulotuesta maksetut lääkemeno

Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä avohoidon lääkkeitä korvataan ensisijaisesti sairausvakuutuksesta (L 1224/2004). Sairausvakuutus on universaali etuus, johon ovat oikeutettuja Suomessa vakinaisesti asuvat. Lääkkeen käyttäjän maksettavaksi jää kuitenkin omavastuu, joka voi olla kiinteä summa tai prosenttiosuus lääkkeen hinnasta. On mahdollista, että lääkkeen hinta muodostuu korvauksesta huolimatta esteeksi lääkehoidolle.

Kaikki lääkeostot eivät ole korvattavia. Lääkkeen korvaaminen sairausvakuutuksesta edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva lääkkeiden hintalautakunta on hyväksynyt lääkkeen korvattavaksi. Prosessi käynnistyy aina lääkeyrityksen aloitteesta. Hintalautakunta päättää valmisteiden korvattavuudesta yrityksen toimittaman hakemuksen perusteella arvioiden valmisteiden hoidollista arvoa ja kustannusvaikutavuutta. Hintalautakunta voi hylätä hakemuksen esimerkiksi siksi, että lääkeyrityksen ehdottama hinta on kohtuuton valmisteesta saataviin hyötyihin nähden. Tällöin valmiste jää korvausjärjestelmän ulkopuolelle. Yritys voi myös jättää hakematta korvattavuutta.

Sairausvakuutuslainsäädäntöön sisältyy myös muita ehtoja lääkkeen korvaamiselle, kuten lääkkeen käyttö sairauden hoitoon. Näin ollen esimerkiksi raskauden ehkäisyyn käytettyjä valmisteita ei korvata. Korvattavuus on myös laissa rajattu lääkkeen hyväksyttyihin käyttöaiheisiin. Näistä syistä voi yksittäiselle potilaalle soveltuva, mutta virallisen käyttöaiheen ulkopuolinen hoito (ns. *off-label*-käyttö) jäädä korvauksen ulkopuolelle.

Toimeentulotukeen oikeutetuille henkilöille tarpeellisista reseptilääkkeistä koituvat kulut maksetaan täysimääräisesti toimeentulotuesta. Tarpeelliset lääkkeet voivat olla sekä sairausvakuutuksesta korvattavia lääkkeitä että ei-korvattavia lääkkeitä. Edellisten kohdalla toimeentulotuesta maksetaan omavastuu ja jälkimmäisten kohdalla lääkkeen kustannus täysimääräisesti. Toimeentulotuki muodostaa näin sairausvakuutusta osin täydentävän ja osin sille rinnakkaisen lääkkeiden julkisen maksukanavan.

Toimeentulotuesta maksetaan lääkekustannuksia laajemmin kuin sairausvakuutuksesta. Maksamisen lähtökohtana on lääkkeen tarpeellisuus asiakkaalle ja yksilöllinen tarvearviointi. Toimeentulotuen maksamisen ehtona ei ole sairausvakuutuksen tapaan lääkkeen käyttö sairauden hoitoon tai lääkkeen käyttö lääkevalmisteen virallisiin käyttöaiheisiin. Toi-

meentulotuki ei myöskään edellytä lääkevalmisteen hoidollisen arvon tai kustannusvaikuttavuuden arviointia.

Suomessa lääkkeiden käyttöä tutkitaan ja tilastoidaan valtaosin rekisteristä, joka sisältää tiedot sairausvakuutuksen korvaamista lääkeostoista. Koska rekisterissä ei ole tietoa ostoista, joita ei ole korvattu, korvausjärjestelmän ulkopuolelle jäävien lääkkeiden käyttö ja niistä potilaille aiheutuvat kustannukset jäävät tutkimuksissa ja tilastoissa yleensä huomioimatta. Toimeentulotuen maksutiedot sisältävästä rekisteristä voidaan saada tietoa sairausvakuutuksen aukkokohtista, koska rekisteri sisältää myös ne lääkeostot, joita ei korvata sairausvakuutuksesta.

Tässä artikkelissa kuvaamme Kelan kansallisiin rekistereihin perustuen toimeentulotuen maksusitoumuksilla katettuja apteekkiostoja ja perustoimeentulotuen saajien lääkkeiden käyttöä vuonna 2017. Erityisesti tarkastelemme apteekista maksusitoumuksella lääkkeitä ostaneiden henkilöiden määrää ja sitä, kuinka paljon lääkemenoja maksetaan perustoimeentulotukena ja millaisiin lääkehoitoihin perustoimeentulotuki kohdistuu.

Toimeentulotuesta maksetuista lääkkeistä on vain vähän aiempaa tietoa. Kattavaa valtakunnallista rekisteritietoa on kertynyt vasta vuoden 2017 alusta alkaen perustoimeentulotuen toimeenpanon siirryttyä kunnista Kelaan.

Tutkimustietoa viimesijaisen etuuden käytöstä lääkekustannuksiin on hyvin vähän muistakaan maista, mahdollisesti siksi, että nämä järjestelmät ovat useissa maissa hajautettuja eikä maksuista ole käytettävissä kattavia tietoja. Toisaalta monissa Euroopan maissa haavoittuvassa asemassa olevia potilasryhmiä pyritään huomioimaan jo ensisijaisen etuuden tai vakuutusjärjestelmän puitteissa vapauttamalla heidät kokonaan lääkkeiden omavastuista tai asettamalla heille muita pienemmät omavastuut. Tällaisia erityisryhmiä voivat olla esimerkiksi lapset, eläkeläiset, vammaiset tai pienituloiset. (Vogler ym. 2018.) Lääkekorvausjärjestelmä voi myös jo itsessään sisältää mahdollisuuden tehdä potilaskohtaisia korvauspäätöksiä tilanteissa, joissa tarpeellinen lääkehoito ei ole yleisen korvattavuuden piirissä. Viimesijaisen etuuden käyttö lääkemenoihin ei kuitenkaan ole täysin poikkeuksellista, vaan esimerkiksi Ruotsissa kunnallisesta toimeentulotuesta voidaan maksaa lääkekuluja (Socialstyrelsen 2018).

Suomessa tutkimustiedon tarvetta lisää se, että Kelassa perustoimeentulotuen lääkkeitä koskevia maksuperiaatteita on linjattu selvästi aiempaa tarkemmin. Kun perustoimeentulotuki siirtyi kunnista Kelaan, kävi ilmi, että lääkkeiden maksamisessa toimeentulotuesta oli ollut kuntakohtaisia eroja. Ilmeni myös tilanteita, joissa aiemmin toimeentulotuesta maksettuja lääkehoitoja ei Kelassa pidetty hyvän hoitokäytännön mukaisina.

Linjanvedot ovat aiheuttaneet julkista keskustelua, kanteluja eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä oikeuskäsittelyn (EOAK/6468/2017; Taloussanomat 14.11.2017; Yleisradio 10.3.2017; Helsingin Sanomat 12.4.2018 ja 1.12.2018; KHO/2018/148; Mediuutiset 9.11.2018). Valitukset ovat koskeneet yksittäisiä tuotteita ja tuoteryhmiä. Lääkekustannuksia korvaavien sosiaalietuuksien riittävyyden, toimivuuden ja yhteensopivuuden arviointi edellyttää kuitenkin laajempaa kokonaisuuden tarkastelua.

Käytettävissä oleva uusi rekisteritieto mahdollistaa ensimmäistä kertaa kattavan toimeentulotuesta maksettujen lääkkeiden tutkimuksen. Tietoja tarvitaan kansallisesti nykyjärjestelmän toimivuuden arvioimiseksi sekä järjestelmän kehittämisen tueksi. Suomen kokemukset lääkekorvausjärjestelmän ja viimesijaisen sosiaaliturvan yhteensopivuudesta tuovat myös kansainvälisesti kiinnostavaa uutta tietoa.

Toimeentulotuen saajien lääkkeiden käyttö ja sairastavuus

Aiempien tutkimusten perusteella tiedetään, että toimeentulotuen saajilla on muuta väestöä useammin lääkekorvausoikeuksia vaikeiden ja pitkäaikaisten sairauksien hoitoon tarkoitettuihin lääkkeisiin tai muihin kalliisiin lääkehoitoihin. He myös ostavat kansansairauksien hoitoon käytettäviä lääkkeitä, kuten psykenlääkkeitä, sydän- ja verisuonisairauksien lääkkeitä ja astmalääkkeitä enemmän kuin muu väestö. Ero muuhun väestöön säilyy, vaikka erot ikä- ja sukupuolirakenteessa, maahanmuuttajataustassa, tulotasossa ja opiskelijoiden osuudessa vakioidaan. Erityisesti psykenlääkkeiden käytön on havaittu olevan toimeentulotukea saavilla muuta väestöä yleisempää. (Aaltonen ym. 2018.)

Lääkehoitojen yleisyyttä toimeentulotuen saajilla voidaan pitää sosioekonomisten terveyserojen ilmentymänä. Laaja kansainvälinen tutkimusnäyttö on osoittanut, että heikompi sosioekonominen asema on systemaattisesti yhteydessä heikompaan terveydentilaan (Marmot 2004; Whitehead ja Dahlgren 2006; Mackenbach ym. 2008; WHO 2010; Tarkiainen ym. 2013). Yhteyden syyt ovat osin selvittämättä, mutta siihen tiedetään liittyvän kaksisuuntaisuutta. Yhtäältä sairaus voi heikentää toimeentulon edellytyksiä, toisaalta huono-osaisuus voi pahentaa terveysongelmia (Palosuo ym. 2007; Tarkiainen ym. 2013; Vaalavuo 2016b).

Toimeentulotuen piirissä olevat henkilöt kuuluvat yhteiskunnan huono-osaisimpiin. Toimeentulotukea saaneet kokevat itse terveytensä heikommaksi kuin muu väestö ja heidän tiedetään käyttävän julkisia terveyspalveluja enemmän kuin saman ikäisen väestön (Hannikainen-Ingman ym. 2013; Vaalavuo 2016a ja 2016b; Nyman ym. 2017). Tämä näkyy

etenkin psyykensäirauksiin, persoonallisuus- ja käyttäytymishäiriöihin ja päihdeongelmiin liittyvien terveyspalvelujen käytössä (Nyman ym. 2017).

Terveystenhuoltomenot, mukaan lukien lääkekustannukset, saattavat joskus olla myös pääasiallinen syy turvautua toimeentulotukeen (ks. Kuivalaisen ja Ylikännön artikkeli tässä kirjassa, s. 302). Kyselytietojen perusteella perusturvan varassa elävät tinkivät keskimääräistä useammin lääkeostoista rahanpuutteen vuoksi. Yli 300 päivää sairauspäivärahaa saaneista 32 prosenttia ja työmarkkinatukea saavista 36 prosenttia raportoi jättäneensä lääkkeitä hankkimatta ainakin kerran edeltävän vuoden aikana kustannussyistä, kun koko väestöstä vastaava osuus oli 11 prosenttia (Aaltonen ym. 2013b). Toisen kyselyn perusteella toimeentulotuen asiakkaista 26 prosenttia oli tinkinyt lääkkeitä ja 32 prosenttia lääkärissäkäyneistä rahan puutteen vuoksi, kun koko väestöstä vastaavat osuudet olivat 9 prosenttia ja 10 prosenttia (Hannikainen-Ingman ym. 2013).

On myös mahdollista, että lääkekustannusten korvaaminen osana toimeentulotukea muodostaa joissain tapauksissa kannustinloukun pienituloisille ja sairaille henkilöille. Aiemmista tutkimuksista on toisaalta saatu viitteitä siitä, että toimeentulotuen saajilta puuttuisi lääkkeiden erityiskorvausoikeuksia, jotka heille kuuluisivat (Aaltonen ym. 2018). Tällöin osa toimeentulotuen kustannuksista voisi aiheutua tarpeettoman suurista omavastuista. Kelassa korvausoikeuksien ajantasaisuutta tarkastellaan silloin, kun henkilö hakee toimeentulotukea kalliisiin, rajoitetusti korvattaviin lääkkeisiin. Korvausoikeuksien puuttumista ei kuitenkaan rutiininomaisesti selvitetä, jos erityiskorvattavaa lääkettä, kuten astma- tai diabeteslääkettä, käytetään peruskorvattuna.

Lääkekorvausjärjestelmä

Sairausvakuutusjärjestelmässä lääkkeen korvattavuuden edellytys on, että lääkkeen hinta ja korvattavuus on hyväksytty sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivassa lääkkeiden hintalautakunnassa. Päätökset lääkevalmisteiden korvattavuudesta perustuvat lääkeyrityksen aloitteesta käynnistyvään hakemusmenettelyyn. Korvauksen saamisen edellytyksenä on myös se, että lääke on lääkärin määräämä, se on määrätty sairauden hoitoon ja kyse on sairausvakuutuslain tarkoittamasta tarpeellisesta sairaanhoidosta. Tarpeellisenä pidetään yleisesti hyväksytyn, hyvän hoitokäytännön mukaista lääkehoitoa. (Ruskoaho 2018.)

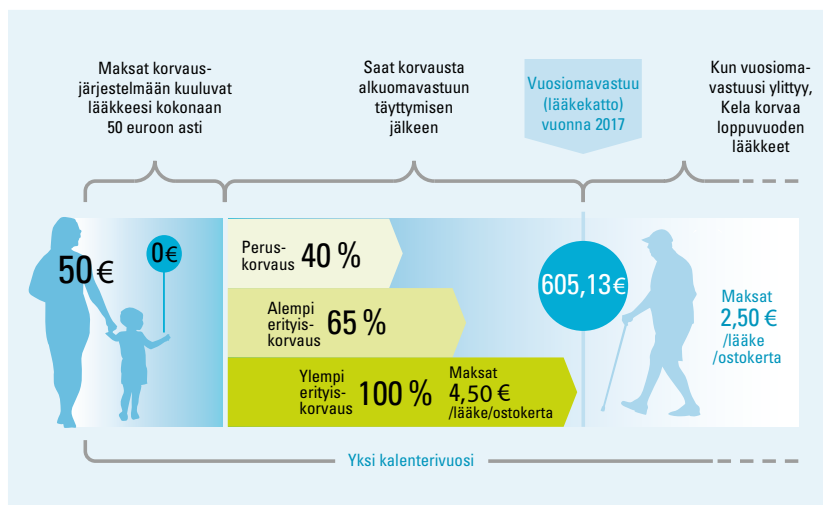
Lääkekorvausjärjestelmässä on kalenterivuositaiset alkuomavastuu, vuosiomavastuu (lääkekatto) ja kolme eri korvausluokkaa (kuva, s. 332). Aikuiset voivat saada korvausta vasta sitten, kun heidän alkuomavastuu-

kertymänsä kyseisenä kalenterivuonna on ylittänyt 50 euroa. Alkuomavastuu ei koske alle 18-vuotiaita.

Peruskorvatuista lääkkeistä käyttäjät saavat korvausta 40 prosenttia. Erityiskorvausoikeudet ovat sairauden perusteella myönnettäviä henkilökohtaisia etuuksia. Erityiskorvauksia voidaan maksaa eräiden vaikeiden ja pitkäaikaisten sairauksien hoitoon tarkoitetuista välttämättömistä lääkkeistä (VnA 1149/2016). Alemman erityiskorvausluokan lääkkeiden kustannuksista käyttäjät saavat korvausta 65 prosenttia. Ylempään erityiskorvausluokkaan kuuluvista lääkkeistä käyttäjät maksavat omavastuuta 4,50 euroa lääkkeen yhtä ostokertaa kohti. Lääkkeen perus- tai erityiskorvattavuus voidaan myös rajoittaa tarkoin määriteltuihin sairauden muotoihin tai vaikeusasteisiin. Tällä pyritään kohdentamaan lääkkeen korvaukset niille potilaille, jotka hyötyvät lääkkeestä eniten.

Potilaan maksettaviksi jääville omavastuulle on asetettu vuotuinen enimmäismäärä, lääkekatto. Lääkekaton ylityttyä potilaat maksavat jokaisesta ostamastaan korvattavasta lääkevalmisteesta omavastuuta 2,50 euroa lääkkeen yhtä ostokertaa kohti. Vuonna 2017 lääkekatto oli suuruudeltaan 605,13 euroa. Lääkekattoa kerryttävät alkuomavastuu ja korvattavista lääkkeistä maksettavat omavastuut mutta eivät ei-korvattavat lääkevalmisteet. Joulukuussa 2018 markkinoilla oli 5 540 korvattavaa lääkepakkausta ja 3 700 korvausjärjestelmän ulkopuolella olevaa lääkepakkausta (Kela 2018c).

Kuva. Lääkekorvausjärjestelmä vuonna 2017.



Lähde: Kela.

Toimeentulotuesta maksetut apteekkiostot

Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirryttyä Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alusta myönteisen perustoimeentulotukipäätöksen saaneet asiakkaat ovat saaneet sähköisen maksusitoumuksen lääkekustannuksiin. Maksusitoumus on käytettävissä toimeentulotuen myöntämistä seuraavana päivänä, ja sen avulla asiakas saa lääkkeensä ja muut lääkärin määräämät apteekkituotteet ja -palvelut maksutta valitsemastaan apteekista. Apteekki saa Kelasta tiedon maksusitoumuksesta sähköisesti asiakkaan asioidessa apteekissa. Maksusitoumus on voimassa perustoimeentulotukipäätöksen voimassaoloajan, mutta Kela voi myös rajata maksusitoumuksen voimassaoloajan perustoimeentulotukipäätöstä lyhyemmäksi. Maksusitoumus voidaan rajata myös tiettyyn lääkkeeseen tai lääkeostoon tai valmisteisiin, joita maksusitoumus ei normaalisti kata. Tällaisia valmisteita ovat esimerkiksi kalliit lääkekorvausjärjestelmään kuulumattomat lääkkeet, potilas-kohtaisella erityisluvalla toimitettavat lääkevalmisteet ja ravintolisät.

Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa lääkkeitä tarvitsevat asiakkaat saivat joko apteekkiin toimitettavan paperisen maksusitoumuksen tai lääkkeiden kustannuksia korvattiin heille jälkikäteen pankkitilille kuittia vastaan. Rekisteri- ja tilastotieto toimeentulotuesta maksetuista lääkkeistä oli puutteellista. Käytettävissä oli tietoja vain niistä lääkeostoista, jotka asiakas oli ostanut maksusitoumuksella ja joista oli maksettu sairausvakuutuskorvausta. Lääkeostoista, joista ei ollut maksettu sairausvakuutuskorvausta tai joiden kustannuksia maksettiin jälkikäteen kuittia vastaan, ei ollut tietoa. Vuosina 1998–2000 tehdyn selvityksen mukaan kolmannes henkilöistä, joiden lääkemenoja oli maksettu toimeentulotuesta, sai maksun ostokuittia vastaan jälkikäteen ja kaksi kolmannesta käytti maksusitoumusta (Kalliola ja Kivioja 2002).

Toimeentulotuen käyttöä Helsingissä vuosina 2008–2010 selvittäneen tutkimuksen mukaan lääkkeiden ja hoitotarvikkeiden kustannuksia maksettiin noin puolelle toimeentulotukea saaneista helsinkiläisistä kotitalouksista (Aaltonen ym. 2013a). Niille kotitalouksille, jotka saivat toimeentulotukea lääkkeisiin, maksettiin keskimäärin yhdeksän lääkemaksua vuodessa. Keskimääräinen yhden kuukauden maksu vaihteli 36 euron ja 49 euron välillä. Summa sisältää korvattujen lääkkeiden omavastuut, ei-korvatut lääkkeet sekä hoitotarvikkeet, joita ovat muun muassa proteesit. Pääkaupunkiseudulla toimeentulotuen asiakkaiden reseptilääkkeistä on laskettu kertyvän noin kaksinkertaiset kustannukset henkilöä kohti muuhun saman ikäiseen väestöön verrattuna (Vaalavuo 2016a).

Kela-siirron jälkeen toimeentulotuen maksusitoumuksella maksettujen sairausvakuutuksen korvaamien lääkeostojen määrä on merkittävästi lisääntynyt (Kurko ym. 2017). Siirron jälkeen tietoa on kertynyt myös

niistä maksusitoumuksella hankituista lääkkeistä, joista ei ole maksettu sairausvakuutuskorvausta. Kesäkuussa 2017 maksetusta lääkekustannuksiin kohdistuneesta perustoimeentulotuesta 56 prosenttia kattoi peruskorvattujen ja 9 prosenttia erityiskorvattavien valmisteiden omavastuita. Ei-korvattavien valmisteiden kustannuksiin tuesta kohdistui 34 prosenttia. (Autti-Rämö ym. 2017.)

Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona käytetään vuonna 2017 Kelan etuusrekistereihin tallennettuja tietoja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkeostoista (reseptitiedosto) ja perustoimeentulotuen maksuista (Kelan maksusitoumuksella maksetut apteekkiostot). Kumpikaan aineistoista ei sisällä täysin kattavasti tietoja toimeentulotuesta maksetuista lääkkeistä, mutta ne täydentävät toisiaan (taulukko 1, s. 335). Lisäksi tutkimuksessa käytetään Kelan rekisteritietoja kaikista perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista ja tuen piirissä olleista henkilöistä vuonna 2017. Perustoimeentulotukea saavan kotitalouden jäsenille myönnetään henkilökohtainen sähköinen maksusitoumus apteekkiostoihin perustoimeentulotukipäätöksen yhteydessä. Tässä tutkimuksessa toimeentulotuen saajaksi on määriteltä henkilö, joka on yhtenä kuukautena kuulunut perustoimeentulotukea saaneeseen kotitalouteen, ja maksusitoumuksen käyttäjäksi henkilö, jolla on yksikin maksusitoumuksella tehty apteekkiosto.

Reseptitiedosto

Reseptitiedosto sisältää tiedot avohoidon lääkeostoista, joista potilas on saanut apteekissa sairausvakuutuskorvausta tai jotka ovat kerryttäneet alkuomavastuuta. Tiedot perustuvat apteekkien reseptitietojärjestelmiin kirjaamiin ja Kelalle välittämiin tietoihin. Tiedostoon ei tallennu tietoja lääkkeistä, jotka eivät ole korvattavia. Tällaisia ovat kaikki ilman reseptiä tehdyt lääkeostot sekä korvausjärjestelmän ulkopuolella olevat reseptilääkkeet. Tiedosto ei sisällä tietoja myöskään laitoksissa käytetyistä lääkkeistä. Rekisterissä on tietoa vuodesta 1993 alkaen.

Reseptitiedosto sisältää tiedot muun muassa lääkkeen ostajasta, toimitetusta lääkkeestä, lääkkeen kustannuksesta ennen sairausvakuutuskorvauksen vähentämistä, maksetusta korvauksesta ja lääkkeen ostopäivästä. Tiedostossa on myös tieto siitä, jos lääkkeen omavastuu on maksettu kunnan tai Kelan toimeentulotuen maksusitoumuksella. Ostot on luokiteltu vuodelle 2017 kuuluviksi ostopäivän perusteella.

Taulukko 1. Käytetyt aineistot ja niiden sisältö.

	Reseptitiedosto	Kelan maksusitoumuksella maksetut apteekkiostot
Sairausvakuutuksen korvaamat lääkeostot, joiden omavastuu maksettu perustoimeentulotuen maksusitoumuksella	Kyllä	Kyllä
Reseptilääkeostot, joista ei ole maksettu sairausvakuutuskorvausta ja joiden kustannukset on maksettu perustoimeentulotuen maksusitoumuksella	Ei	Kyllä
Lääkkeiden annosjakelun kustannukset, jotka on maksettu perustoimeentulotuen maksusitoumuksella	Vain sairausvakuutuksesta korvattavat	Kyllä
Kuntien sosiaalihuollon maksusitoumuksella maksetut lääkeostot	Vain sairausvakuutuksesta korvattavat	Ei
Asiakkaan itse ostamat tuotteet ja palvelut, jotka on maksettu kuittia vastaan toimeentulotuesta	Ei	Ei
Ilman reseptiä ostetut lääkkeet	Ei	Ei

Tiedostossa lääkkeet luokitellaan kansainvälisen anatomis-terapeuttis-kemiallisen luokituksen eli ATC-luokituksen mukaisesti (WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology 2018). ATC-luokituksessa lääkkeet jaetaan ryhmiin sen mukaan, mihin elimeen tai elinjärjestelmään ne pääkäyttöaiheensa perusteella vaikuttavat. Alaryhmät muodostuvat lääkkeiden kemiallisten, farmakologisten ja terapeuttisten ominaisuuksien perusteella. Reseptitiedosto sisältää sekä Kelan että kunnan maksusitoumukset.

Kelan maksusitoumuksella maksetut apteekkiostot

Toimeentulotuen maksusitoumuksella maksettuja lääkkeitä ja muita apteekkiostoja tarkastellaan rekisteristä, joka sisältää apteekkien laskuttamat Kelan maksusitoumuksella tehdyt ostot. Rekisteri sisältää tietoja vuodesta 2017 alkaen. Rekisteriin kertyy tietoja apteekeissa Kelan maksusitoumuksella maksetuista ostoista. Sen sisältö on reseptitiedoston sisältöä laajempi sikäli, että se sisältää tiedot myös niistä lääkeostoista, jotka eivät ole sairausvakuutuksesta korvattavia, sekä tiedot maksusitoumuksella maksetuista apteekkipalveluista ja tuotteista, jotka eivät ole lääkkeitä. Rekisteri sisältää lääkkeiden tuotenumeron, mikä mahdollistaa lääkkeiden ATC-luokittelun. Ostot on luokiteltu vuodelle 2017 kuuluviksi ostopäivän perusteella.

Rekisteri ei sisällä tietoja kuntien maksusitoumuksella maksetuista ostoista eikä niistä ostoista, jotka on maksettu asiakkaalle kuittia vastaan. Kuittia vastaan maksetut ostot voivat liittyä esimerkiksi siihen, että asiakas ei halua käyttää Kelan maksusitoumusta tai lääkkeitä ovat kadonneet eikä apteekki voi toimittaa niitä Kelan sähköisellä maksusitoumuksella uudelleen. Asiakas on myös voinut sisällyttää kuitit jo hankkimistaan lääkeostoista perustoimeentulotuen laskelmaan.

Tulokset

Perustoimeentulotuen maksut sisältävän rekisterin mukaan vuonna 2017 toimeentulotukea sai 277 316 kotitaloutta, joihin kuului 402 564 henkilöä. Tukea sai noin 7 prosenttia Suomen väestöstä. (Kela 2018a.)

Reseptitiedoston sisältämät lääkeostot

Vuoden 2017 reseptitiedosto sisältää tiedot 3,8 miljoonan henkilön lääkeostoista. Lääkkeiden kokonaiskustannukset olivat 2,0 miljardia euroa, josta omavastuiden osuus on 648 miljoonaa euroa. Lääkkeitä hankkineista henkilöistä 186 931 (4,9 %) osti ainakin yhden korvattavan lääkkeen Kelan tai kunnan toimeentulotuen maksusitoumuksella. Heistä naisia oli 52 prosenttia ja miehiä 48 prosenttia. Lukumääräisesti eniten maksusitoumuksella lääkkeitä ostaneita oli 25–34-vuotiaiden ja vähiten 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmissä (taulukko 2, s. 337). Suhteellisesti yleisintä toimeentulotuen maksusitoumuksen käyttö oli 19–24-vuotiailla, joista useampi kuin joka kymmenes oli tehnyt ainakin yhden oston toimeentulotuen maksusitoumuksella. Kaikista korvattavia lääkkeitä ostaneista 28 prosenttia oli alle 35-vuotiaita ja 30 prosenttia 65 vuotta täyttäneitä. Toimeentulotuen maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineista vastaavat osuudet olivat 54 prosenttia ja 4 prosenttia.

Kelan maksusitoumuksella maksetut apteekkiostot

Kelan myöntämällä toimeentulotuen maksusitoumuksella apteekkiostoja teki 201 515 henkilöä, mikä on 50 prosenttia kaikista perustoimeentulotuen piirissä olleista henkilöistä. Yleisintä maksusitoumuksen käyttö oli 45–64-vuotiailla (taulukko 3, s. 338; kuvio s. 339).

Taulukko 2. Toimeentulotuen maksusitoumuksella sairausvakuutuksesta korvattavia lääkkeitä hankkineet ja kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet ikäluokittain ja sukupuolittain vuonna 2017^a.

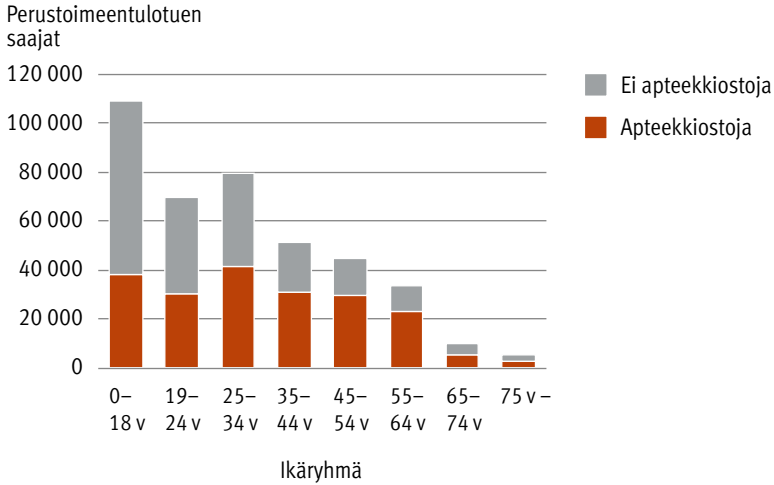
Ikäryhmä	Miehet			Naiset		
	Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus korvattavia lääkkeitä hankkineista, %	Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus korvattavia lääkkeitä hankkineista, %
0–18-vuotiaat	15 039	238 247	6,3	14 096	220 004	6,4
19–24 v	10 249	85 534	12,0	15 343	119 872	12,8
25–34 v	17 327	188 122	9,2	20 924	232 169	9,0
35–44 v	14 986	216 651	6,9	15 243	243 680	6,3
45–54 v	15 305	247 431	6,2	14 747	278 649	5,3
55–64 v	12 539	289 815	4,3	11 310	324 040	3,5
65–74 v	3 128	287 227	0,9	3 560	324 019	1,1
75 v –	879	197 458	0,3	2 251	312 098	0,7
Yhteensä	89 452	1 750 485	5,1	97 474	2 054 531	4,7

^a Reseptitiedoston sisältämät lääkeostot.

Taulukko 3. Kelan myöntämällä maksusitoumuksella apteekkiastoja tehneet ja kaikki toimeentulotukea saaneet ikäluokittain ja sukupuolittain vuonna 2017.

Ikäryhmä	Miehet			Naiset		
	Maksusitoumuksella apteekkiastoja tehneet	Kaikki toimeentulotukea saaneet	Maksusitoumuksella apteekkiastoja tehneiden osuus toimeentulotukea saaneista, %	Maksusitoumuksella apteekkiastoja tehneet	Kaikki toimeentulotukea saaneet	Maksusitoumuksella apteekkiastoja tehneiden osuus toimeentulotukea saaneista, %
0–18-vuotiaat	19 049	55 685	34,2	18 925	53 319	35,5
19–24 v	10 963	36 057	30,4	19 267	33 725	57,1
25–34 v	18 122	42 722	42,4	23 329	36 978	63,1
35–44 v	15 277	27 104	56,4	15 901	24 083	66,0
45–54 v	15 180	23 883	63,6	14 663	20 752	70,7
55–64 v	11 928	18 430	64,7	10 822	15 079	71,8
65–74 v	2 516	4 631	54,3	2 998	5 082	59,0
75 v –	685	1 461	46,9	1 890	3 573	52,9
Yhteensä	93 720	209 973	44,6	107 795	192 591	56,0

Kuvio. Perustoimeentulotukea saaneet ja Kelan myöntämän maksusitoumuksen käyttö apteekkiostoihin ikäluokittain vuonna 2017.



Toimeentulotukea saaneet ja apteekkiostoja Kelan maksusitoumuksella tehneet jakautuvat iän mukaan eri tavalla kuin kaikki korvattavia lääkkeitä ostaneet (taulukot 2 ja 3). Lääkekorvaukset painottuvat vanhempiin ikäryhmiin, kun taas toimeentulotuen saajat ovat tyypillisesti nuoria tai työikäisiä. Kaikkein vanhimmissa ikäryhmissä perustoimeentulotuen saanti on hyvin harvinaista.

Kustannukset ja ostajat korvauslajeittain

Vuonna 2017 perustoimeentulotukea maksettiin 722 miljoonaa euroa, josta lääkkeitä ja muita apteekkiostoja maksettiin Kelan maksusitoumuksella 37 miljoonalla eurolla. Keskimäärin apteekkiostoihin maksettiin perustoimeentulotukea 184 euroa Kelan maksusitoumuksella apteekkiostoja tehnyttä henkilöä kohden. Kustannusten jakauma oli vino. Neljänneksellä kustannukset olivat enintään 31 euroa ja puolella enintään 81 euroa (mediaani) vuodessa. Neljänneksellä kustannukset ylittivät 209 euroa vuodessa.

Kelan maksusitoumuksella apteekkiostoja tehneistä 85 prosentilla oli peruskorvattavien ja 62 prosentilla ei-korvattavien lääkkeiden ostoja (taulukko 4, s. 340). Noin puolet maksusitoumuksella maksetuista kustannuksista kohdistui peruskorvattujen lääkkeiden omavastuisiin ja kolmannes ei-korvattavien lääkkeiden kustannuksiin. Erityiskorvattujen lääkkeiden kustannusten osuus oli alle 10 prosenttia.

Taulukko 4. Kelan myöntämällä maksusitoumuksella apteekkiostoja tehneiden määrä ja maksusitoumuksilla katetut kustannukset valmisteiden korvauslajin mukaan vuonna 2017.

Valmisteiden korvauslaji	Henkilöä	Maksusitoumuksella maksettu määrä, milj. euroa	% maksetusta määrästä
Peruskorvaus	171 483	18,1	49
Rajoitettu peruskorvaus	4 217	0,7	2
Alempi erityiskorvaus	25 402	2,5	7
Ylempi erityiskorvaus	19 664	0,4	1
Ei korvattava	124 351	12,0	32
Tieto korvauslajista puuttuu	41 171	3,2	9
Yhteensä	201 515	37,0	100

Toimeentulotuesta maksetut lääkkeet lääkeryhmittäin

Taulukkoon 5 (s. 341–349) on koottu tietoja toimeentulotuesta maksetuista lääkkeistä molempia käytössä olleita rekistereitä hyödyntäen. Taulukko sisältää reseptitiedoston tiedot siitä, kuinka moni henkilö on hankkinut kunnan tai Kelan maksusitoumuksella sairausvakuutuksesta korvattavia eri ATC-luokkiin kuuluvia lääkkeitä ja kuinka yleistä maksusitoumuksen käyttö on näissä lääkeryhmissä. Kokonaiskuvan saamiseksi taulukkoon on sisällytetty myös lääkeostot, jotka on tehty Kelan myöntämällä maksusitoumuksella. Nämä luvut sisältävät myös ei-korvattavien lääkkeiden ostot.

Väestössä yleisesti käytetyt korvattavat lääkkeet olivat yleisiä myös toimeentulotuen saajilla (taulukko 5). Maksusitoumuksella maksetuista korvattavista lääkkeistä yleisimmin käytettyjä olivat kivun hoitoon tarkoitetut tulehduskipulääkkeet ja analgeetit (kipulääkkeet), mikrobilääkkeet sekä masennuslääkkeet ja keskushermostoa stimuloivat lääkkeet. Kaikista korvattavia lääkkeitä ostaneista keskimäärin 4,9 prosenttia hankki niitä toimeentulotuen maksusitoumuksella. Tähän osuuteen verrattuna maksusitoumuksen käyttö perusvoiteisiin (10,2 %:lla ostoja maksusitoumuksella), ruuansulatusta edistäviin valmisteisiin (10,0 %), muihin hermostoon vaikuttaviin lääkkeisiin (10,0 %), epilepsialääkkeisiin (9,8 %), masennuslääkkeisiin ja keskushermostoa stimuloiviin lääkkeisiin (9,1 %), psykoosi-, neuroosi- ja unilääkkeisiin (8,7 %) sekä ihoa pehmentäviin ja suojaaviin valmisteisiin (8,7 %) oli keskimääräistä yleisempää.

Taulukko 5. Toimeentulotuen maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ja kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet (reseptitiedosto) ja Kelan maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineet ATC-luokittain^a.

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkkeitä ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
Kaikki	Yhteensä	186 931	3 805 016	4,9	201 515
A	Ruoansulatuselinten sairauksien ja aineenvaihduntasairauksien lääkkeet				
A01	Suun ja hampaiden hoitoon tarkoitetut valmisteet	0	0	-	2 921
A02	Liikahappoisuuden hoitoon tarkoitetut valmisteet	37 341	672 235	5,6	35 346
A03	Ruoansulatuskanavan toiminnallisten häiriöiden lääkkeet	1 442	27 544	5,2	6 619
A04	Pahoinvointilääkkeet	634	16 835	3,8	688
A05	Sapeneritystä lisäävät valmisteet ja maksan suoja-aineet	171	4 459	3,8	156
A06	Ummetuslääkkeet	5 254	112 101	4,7	10 047
A07	Ripulin ja suolistoinfektioiden lääkkeet	2 038	60 862	3,3	6 484

Taulukko 5 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 5.

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
A08	Laihdutuslääkkeet, lukuun ottamatta dieetti- valmisteita	0	0	-	72
A09	Ruoansulatusta edistävät valmisteet, sis. entsyymit	610	6 079	10,0	534
A10	Diabeteslääkkeet	15 665	378 337	4,1	14 151
A11	Vitamiinit	344	6 751	5,1	4 236
A12	Kivennäisaineet	6 660	206 856	3,2	8 583
A14	Systeemisesti käytettävät anaboliset lääke- aineet	0	0	-	11
A16	Muut ruoansulatuselimistön sairauksien ja aineenvaihduntasairauksien lääkkeet	12	94	12,8	10
B	Veritautien lääkkeet				
B01	Antitromboottiset lääkeaineet	7 219	368 300	2,0	10 385
B02	Hemostaatit	971	16 103	6,0	940
B03	Anemialääkkeet	1 039	48 009	2,2	6 022
B05	Veren korvikkeet ja perfuusioliuokset	22	617	3,6	38

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
B06	Muut hematologiset valmisteet	b	b	b	b
C	Sydän- ja verisuonisairauksien lääkkeet				
C01	Sydänlääkkeet	5 335	228 539	2,3	4 602
C02	Verenpainelääkkeet	360	15 187	2,4	623
C03	Diureetit	6 014	242 477	2,5	5 794
C04	Perifeeriset vasodilatoijat	b	b	b	13
C05	Suonikohjujen ja peräpukamien hoitoon tarkoitettut valmisteet	0	0	-	3 289
C07	Beetasalpaajat	25 385	753 586	3,4	24 492
C08	Kalsiumkanavan salpaajat	10 522	424 704	2,5	9 263
C09	Reniini-angiotensiinijärjestelmään vaikuttavat lääkeaineet	22 369	946 620	2,4	19 992
C10	Lipidejä muuntavat lääkeaineet	15 561	705 479	2,2	13 396
D	Ihotautilääkkeet				
D01	Ihon sienitautien lääkkeet	2 181	67 303	3,2	5 495

Taulukko 5 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 5.

344

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
D02	Pehmentävät ja suojaavat valmisteet	4 361	49 977	8,7	4 283
D03	Haavojen hoitoon tarkoitetut valmisteet	0	0	-	1 178
D04	Kutinaa lievittävät lääkeaineet, sis. antihistamiinit, puudutteet ym.	0	0	-	80
D05	Psoriaasilääkkeet	1 247	20 012	6,2	1 221
D06	Paikallisantibiootit ja kemoterapia-aineet	1 221	27 096	4,5	5 114
D07	Ihohoitoon käytettävät kortikosteroidit	18 312	330 264	5,5	21 026
D08	Antiseptit ja desinfektioaineet	0	0	-	110
D09	Lääkesiteet	165	2 534	6,5	163
D10	Aknelääkkeet	910	23 800	3,8	3 809
D11	Muut ihotautilien lääkkeet, sis. lääkeshampoot	344	4 169	8,3	1 348
E	Perusvoiteet	6 759	66 591	10,2	-
G	Sukupuoli- ja virtsaelinten sairauksien lääkkeet, sukupuolihormonit				
G01	Gynekologiset mikrobilääkkeet ja antiseptit	541	11 957	4,5	4 066

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
G02	Muut gynekologiset valmisteet	603	13 316	4,5	2 568
G03	Sukupuolihormonit ja genitaalijärjestelmään vaikuttavat aineet	4 661	187 467	2,5	25 695
G04	Virtsaelinten sairauksien lääkkeet	4 221	232 432	1,8	9 165
H	Systeemisesti käytettävät hormonivalmisteet, lukuun ottamatta sukupulihormoneja ja insuliineja				
H01	Aivolisäkkeen ja hypotalamuksen hormonit sekä analogit	697	12 623	5,5	645
H02	Systeemisesti käytettävät kortikosteroidit	7 228	228 444	3,2	6 796
H03	Kilpirauhasen toimintahäiriöiden hoito	10 860	332 286	3,3	10 058
H04	Haiman hormonit	181	3 723	4,9	171
H05	Kalsiumtasapainoon vaikuttavat valmisteet	64	1 614	4,0	52
J	Systeemisesti vaikuttavat infektio-lääkkeet				
J01	Systeemiset bakteerilääkkeet	51 857	1 459 714	3,6	53 980
J02	Systeemiset sienilääkkeet	3 869	72 699	5,3	3 726
J04	Mykobakteerilääkkeet	92	1 379	6,7	76

Taulukko 5 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 5.

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Läkkeitä hankkineet
J05	Systeemiset viruslääkkeet	3 061	72 914	4,2	3 176
J06	Immunoseerumit ja immunoglobuliinit	10	454	2,2	11
J07	Rokotteet	0	0	-	446
L	Syöpälääkkeet ja immuunivasteen muuntajat				
L01	Solunsalpaajat	361	14 537	2,5	745
L02	Endokrinologiset lääkeaineet	700	42 546	1,6	634
L03	Immunostimulantit	226	9 365	2,4	209
L04	Immunosuppressantit	3 158	78 618	4,0	2 939
M	Tuki- ja liikuntaelinten sairauksien lääkkeet				
M01	Tulehduskipu- ja reumalääkkeet	61 051	1 180 995	5,2	69 436
M02	Lhas- ja nivelsärkyjen paikallishoitoon tarkoitetut valmisteet	2 451	37 370	6,6	11 227
M03	Lhasrelaksantit	15 981	294 738	5,4	15 368
M04	Kihtiiläkkeet	1 526	57 954	2,6	1 309
M05	Luukudokseen vaikuttavat lääkkeet	780	46 096	1,7	605

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
M09	Muut tuki- ja liikuntaelinten sairauksien lääkkeet	0	0	-	29
N	Hermostoon vaikuttavat lääkkeet				
N01	Anestesia-aineet	0	29	0,0	629
N02	Analgeetit	58 654	1 024 994	5,7	64 513
N03	Epilepsialääkkeet	19 852	203 251	9,8	18 272
N04	Parkinsonismilääkkeet	1 240	42 316	2,9	1 046
N05	Psykoosi- ja neuroosilääkkeet sekä unilääkkeet	44 280	506 849	8,7	53 870
N06	Masennuslääkkeet ja keskushermostoa stimuloivat lääkeaineet	51 177	559 913	9,1	52 935
N07	Muut hermostoon vaikuttavat lääkeaineet	4 382	43 893	10,0	4 417
P	Loisten ja hyönteisten häätöön tarkoitetut valmisteet				
P01	Alkueläimiin vaikuttavat lääkeaineet	4 500	98 756	4,6	5 730
P02	Matolääkkeet	0	0	-	1 102

Taulukko 5 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 5.

348

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
P03	Ulkoloisten häätöön käytettävät lääkeaineet, myös syhyhlääkkeet, hyönteismyrkyt ja -karotteet	0	0	-	1 630
R	Hengityselinten sairauksien lääkkeet				
R01	Nenän limakalvojen hoitoon tarkoitettut valmisteet	18 144	446 281	4,1	22 402
R02	Nielun sairauksien lääkkeet	0	0	-	207
R03	Obstruktiivisten hengitystiesairauksien lääkkeet	31 948	612 081	5,2	30 643
R05	Yskänlääkkeet ja vilustumislääkkeet	^b	^b	^b	8 888
R06	Systeemiset antihistamiinit	23 181	399 568	5,8	24 936
S	Silmä- ja korvatautien lääkkeet				
S01	Silmätautien lääkkeet	10 743	328 522	3,3	22 449
S02	Korvatautien lääkkeet	0	0	-	3 666
S03	Silmä- ja korvatautien lääkkeet	0	0	-	355

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Reseptitiedosto			Kelan maksusitoumuksella maksetut lääkeostot ^c
		Maksusitoumuksella korvattavia lääkkeitä hankkineet ^d	Kaikki korvattavia lääkkeitä hankkineet	Maksusitoumuksella lääkkeitä hankkineiden osuus kaikista, %	Lääkkeitä hankkineet
V	Muut				
V01	Allergeenit	21	1 186	1,8	20
V03	Myrkytysten, yliannostusten ym. hoitoon käytettävät valmisteet	138	2 478	5,6	122
V04	Diagnostiset aineet	b	b	b	0
V06	Ravintovalmisteet	b	b	b	b
V07	Tekniset valmisteet	0	0	-	16

^a Reseptitiedoston ja Kelan maksusitoumuksella maksettujen lääkkeiden luokittelussa on hieman eroa; esimerkiksi perusvoiteet ovat eroteltavissa omaksi luokakseen (ATC-koodi E) vain reseptitiedossa.

^b Alle 10 henkilöä sisältävät tiedot on poistettu tietosuojasyistä.

^c Kelan myöntämä maksusitoumus. Sisältää myös ei-korvattavat lääkeostot.

^d Sisältää sekä kunnan että Kelan myöntämät maksusitoumukset.

Epilepsialääkkeistä maksusitoumuksella hankittiin erityisesti pregabaliinia ja gabapentiinia. Valmisteet on luokiteltu epilepsialääkkeiksi, mutta Suomessa niitä käytetään pääasiassa neuropaattisen kivun ja ahdistuneisuuden hoitoon. Masennuslääkkeiden ja keskushermostoa stimuloivien lääkkeiden ryhmässä käytetyimpiä olivat masennuslääkkeet ja ADHD:n hoitoon tarkoitetut lääkkeet. Muiden hermostoon vaikuttavien lääkkeiden ryhmä sisältää muun muassa erilaisten riippuvuuksien, kuten opioidi- ja alkoholiriippuvuuden, hoitoon tarkoitettuja lääkevalmisteita.

Yleisimmin Kelan maksusitoumuksella hankitut lääkkeet kuuluivat samoihin lääkeryhmiin kuin reseptitiedoston aineistossa (taulukko 5). Ostajamäärien erot eri aineistoissa ovat kuitenkin suuria lääkeryhmissä, joissa on yleisesti käytettyjä ei-korvattavia lääkkeitä. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi ruoansulatuskanavan toiminnallisten häiriöiden lääkkeet (ATC-luokka A03), johon kuuluu muun muassa ruoansulatuskanavan ja sappi- ja virtsateiden koliikkikipujen, pahoinvoinnin ja oksentelun hoitoon tarkoitettuja valmisteita, vitamiinit (A11), anemialääkkeet (B03), paikallisantibiootit ja kemoterapia-aineet (D06), aknelääkkeet (D10), gynekologiset mikrobilääkkeet ja antiseptit (G01), sukupuolihormonit ja genitaalijärjestelmään vaikuttavat aineet (G03) sekä lihas- ja nivelsärkyjen paikallishoitoon tarkoitetut valmisteet (M02).

Lääkeryhmiä, joissa ei ole lainkaan korvattavia valmisteita, ovat muun muassa suun ja hampaiden (A01), suonikohjujen ja peräpukamien (C05) ja haavojen hoitoon tarkoitetut valmisteet (D03) sekä rokotteet (J07), anestesiat-aineet (N01), matolääkkeet (P02), ulkoloisten häätöön käytettävät lääkeaineet (P03), korvatautien lääkkeet (S02) ja silmä- ja korvatautien lääkkeet (S03).

Lääkeryhmät ja lääkeaineet, joiden kustannuksia maksettiin eniten Kelan maksusitoumuksilla

Euromääräisesti eniten, 3,6 miljoonalla eurolla, Kelan myöntämillä maksusitoumuksilla maksettiin masennuslääkkeitä ja keskushermostoa stimuloivia lääkkeitä (taulukko 6, s. 351). Ryhmän sisällä eniten kustannuksia maksettiin uudemmista masennuslääkkeistä (N06AX, muut masennuslääkkeet, 1,6 miljoonaa euroa), ADHD:n ja narkolepsian hoidossa käytetyistä lääkkeitä (N06BA, keskushermostoon vaikuttavat sympatomimeetit, 1,0 miljoonaa euroa) sekä masennuslääkkeinä käytettävistä selektiivisistä serotoniinin takaisinoton estäjistä (N06AB, 0,6 miljoonaa euroa). Psykoosi- ja neuroosilääkkeiden ja unilääkkeiden (N05) kustannuksia maksettiin yhteensä 2,8 miljoonaa euroa. Tässä ryhmässä eniten kustannuksia maksettiin bentsodiatsepiinijohdoksista (N05BA, 0,7 mil-

joonaa euroa), joita käytetään rauhoittavina ja unilääkkeinä, ja eräistä psykoosilääkkeistä (N05AH, diatsepiinit, oksatsepiinit, tiatsepiinit ja oksepiinit, 0,5 miljoonaa euroa). Pääasiassa astman ja keuhkohtaumataudin hoitoon käytettävien obstruktiivisten hengitystiesairauksien lääkkeiden kustannuksia maksettiin 2,4 miljoonaa euroa.

Taulukko 6. Lääkeryhmät, joiden kustannuksia maksettiin eniten Kelan myöntämällä maksusitoumuksilla.

ATC-luokka	Lääkeryhmä	Perustoimeentulotuesta maksettu määrä, milj. euroa
N06	Masennuslääkkeet ja keskushermostoa stimuloivat lääkeaineet	3,6
N05	Psykoosi- ja neuroosilääkkeet sekä unilääkkeet	2,8
R03	Obstruktiivisten hengitystiesairauksien lääkkeet	2,4
N02	Analgeetit	2,2
N03	Epilepsialääkkeet	2,1
M01	Tulehduskipu- ja reumalääkkeet	1,7
G03	Sukupuolihormonit ja genitaalijärjestelmään vaikuttavat aineet	1,7
A10	Diabeteslääkkeet	1,6
A02	Liikahapaisuuden hoitoon tarkoitetut valmisteet	1,3
J01	Systeemiset bakteerilääkkeet	1,0

Taulukossa 7 (s. 352) on 20 yksittäistä lääkeainetta, joiden kustannuksia maksettiin eniten maksusitoumuksella. Nämä lääkeaineet kattavat yhteensä noin neljänneksen toimeentulotuesta maksettujen apteekkiostojen kustannuksista. Viisi eniten kustannuksia aiheuttanutta lääkeainetta olivat erityisesti neuropaattiseen kipuun ja ahdistukseen käytettävä pregabaliini (1,3 miljoonaa euroa), tulehduskipulääke ibuprofeeni (0,8 miljoonaa euroa), kipulääke parasetamoli (0,7 miljoonaa euroa), ADHD-lääke metyy-lifenidaatti (0,6 miljoonaa euroa) sekä voideltava tulehduskipulääke diklofenaakki (0,5 miljoonaa euroa).

Lääkekorvausjärjestelmään kuulumattomia ja siten kokonaan toimeentulotuesta maksettuja lääkkeitä olivat unettomuuden hoitoon käytettävä melatoniini, raskauden ehkäisyyn tarkoitetut drospirenonin ja etinyyliestradiolin yhdistelmävalmisteet, allergisen nuhan ja nenän tukkoisuuden hoitoon tarkoitetut pseudoefedriiniä sisältävät yhdistelmäval-

misteet sekä unettomuuden ja tilapäisen ahdistuneisuuden ja jännittyneisyyden hoitoon tarkoitettu tematsepaami.

Taulukko 7. Kaksikymmentä kustannuksiltaan suurinta Kelan myöntämällä maksusitoumuksella maksettua lääkeainetta ja niiden käyttöaiheita.

	Lääkeaine	Perustoimeentulotuesta maksettua summa (milj. euroa)	Käyttöaiheita
1	Pregabaliini	1,31	Epilepsia, neuropaattinen kipu, yleistynyt ahdistuneisuushäiriö
2	Ibuprofeeni	0,81	Kipu
3	Parasetamoli	0,73	Kipu
4	Metyyliifenidaatti	0,63	ADHD
5	Diklofenaakki	0,54	Kipu
6	Venlafaksiini	0,51	Vakava masennus, ahdistuneisuushäiriö, paniikkihäiriö
7	Melatoniini	0,50	Unettomuus
8	Formoteroli ja budesonidi	0,47	Astma
9	Pantopratsoli	0,47	Refluksitauti
10	Salbutamoli	0,41	Astma
11	Salmeteroli ja flutikasoni	0,41	Astma
12	Gabapentiini	0,39	Epilepsia, neuropaattinen kipu
13	Esomepratsoli	0,39	Refluksitauti
14	Kodeiini ja parasetamoli	0,37	Kipu
15	Ketiapiini	0,37	Skitsofrenia, kaksisuuntainen mielialahäiriö
16	Drospirenoni ja etinyyli-estradioli	0,37	Raskauden ehkäisy
17	Tramadoli	0,33	Kipu
18	Bupropioni	0,33	Vakava masennus
19	Pseudoefedriini, yhdistelmävalmisteet	0,31	Allerginen nuha, nenän tukkoisuus
20	Tematsepaami	0,29	Unettomuus, tilapäinen ahdistuneisuus ja jännittyneisyys

Pohdinta

Tarkastelimme artikkelissamme toimeentulotuella maksettuja apteekki-ostoja vuonna 2017 kahden toisiaan täydentävän rekisteriaineiston avulla. Reseptitiedoston tietojen perusteella kaikista lääkekorvauksia saaneista noin viidellä prosentilla oli toimeentulotuen maksusitoumuksella maksettuja lääkeostoja. Kelan maksusitoumuksella toimeentulotuesta maksettiin korvattavien ja ei-korvattavien lääkkeiden kustannuksia ja muita apteekkituotteita ja -palveluita 37 miljoonalla eurolla noin 200 000 henkilölle, mikä on puolet kaikista toimeentulotuen saajista. Ikärakenteeltaan toimeentulotukea lääkkeisiinsä saaneet olivat selvästi nuorempia kuin kaikki lääkekorvauksia saaneet. Toimeentulotuella maksettiin erityisesti psyykenlääkkeiden, hengitystiesairauksien lääkkeiden, kipulääkkeiden ja ihosairauksien lääkkeiden kustannuksia.

Toimeentulotukea maksettiin erityisesti peruskorvattavista lääkkeistä ja korvausjärjestelmän ulkopuolella olevista lääkkeistä. Kustannuksista noin puolet kohdistui peruskorvattujen lääkkeiden omavastuisiin, noin 30 prosenttia ei-korvattaviin lääkkeisiin ja 8 prosenttia erityiskorvattuihin lääkkeisiin. Samana aikana sairausvakuutuksen lääkemenosta noin 30 prosenttia (412 miljoonaa euroa) johtui peruskorvatuista lääkkeistä ja 70 prosenttia (946 miljoonaa euroa) erityiskorvatuista lääkkeistä. Toimeentulotuen ja sairausvakuutuksen menojen kohdentumisen ero johtuu siitä, että toimeentulotuesta maksetaan lääkkeiden omavastuita ja erityiskorvatuissa lääkeostoissa omavastuu jää usein pienemmäksi kuin peruskorvatuissa ostoissa. Sairausvakuutuksen lääkemenosta merkittävän osan muodostavat erityisen kalliit lääkkeet, mutta toimeentulotuessa niiden merkitys on vähäinen, sillä omavastuu on vain murto-osa kalliin lääkkeen kokonaiskustannuksesta (Kurko ja Koskinen 2016).

Toimeentulotuen ja sairausvakuutuksen menojen erilaiseen kohdentumiseen vaikuttaa myös se, että lääkekorvauksia ja etenkin erityiskorvauksia maksetaan erityisesti vanhimille ikäryhmille, jotka taas saavat keskimääräistä harvemmin toimeentulotukea (Blomgren ym. 2015). Ikääntyneiden vähäinen toimeentulotuen saaminen voi johtua siitä, että yli 65-vuotiaille maksettavat ensisijaiset etuudet, kuten eläkkeet, eläkkeensaajan asumistuki ja eläkettä saavan hoitotuki, ovat tasoltaan sen suuruiset, että oikeutta perustoimeentulotukeen ei yleensä synny. Tuloksia tarkasteltaessa on myös huomioitava, että lääkeostot, jotka potilas on itse maksanut apteekissa ja jotka on sen jälkeen huomioitu toimeentulotuen laskelmassa, jäävät maksusitoumusostoihin perustuvan tarkastelun ulkopuolelle. Kelan tilastojen perusteella myönteisissä perustoimeentulotuen päätöksissä huomioitiin itse maksettuja lääkemenoja vajaan 7 miljoonan euron edestä.

Suuret toimeentulotuesta maksetut lääkemenot kasautuvat pienelle osalle tuen saajista. Noin puolella perustoimeentulotukea saaneista ei ollut lainkaan toimeentulotuesta maksettua lääkkeitä ja niistäkin, joilla lääkkeitä oli, yli puolella toimeentulotuesta maksetut kustannukset olivat enintään 80 euroa vuodessa. Tuen kesto vaikuttaa luonnollisestikin maksettujen lääkemenojen todennäköisyyteen ja suuruuteen. 12 kuukauden tarkastelujaksolla perustoimeentulotukea saaneet kotitaloudet saivat sitä keskimäärin 7,2 kuukautta. Kotitalouksista 41 prosenttia sai vuoden aikana tukea 10–12 kuukautta ja 26 prosenttia 1–3 kuukautta. (Jauhiainen ja Korpela 2019.) Toimeentulotuen saajien sairastavuutta ja lääkemenoja arvioitaessa on syytä huomioda myös ne lääkkeet, jotka eivät ajoitu toimeentulotukikuukausille.

Aiempien tutkimusten mukaisesti myös tässä tutkimuksessa havaitsimme, että eniten toimeentulotukea maksettiin psyykenlääkkeisiin, kuten masennuksen ja ahdistuneisuuden hoitoon käytettyihin lääkkeisiin, ja kipulääkkeisiin. Myös epilepsialääkkeiden kustannukset aiheutuivat valmisteista, joita käytetään pääosin neuropaattisen kivun ja ahdistuneisuuden hoitoon. Näiden lääkkeiden lisäksi kustannuksia aiheutui erityisesti astmaattisiin sairauksiin käytettävistä lääkkeitä ja ADHD-lääkkeistä. Vaikka astmalääkkeiden kustannuksia korvataankin monille niitä käyttäville 65-prosenttisesti, ovat ne hinnaltaan niin kalliita, että paremmasta korvaustasosta huolimatta potilaan osuus voi muodostua huomattavaksi. Näin on etenkin vaikeassa keuhkosairaudessa, jossa tarvitaan jatkuvasti useampia lääkkeitä. Havaitsimme myös, että ihotautilääkkeitä käyttävät hankkivat nämä lääkkeet keskimääräistä useammin maksusitoumuksella.

Edellä mainittujen lääkeryhmien korostumiseen toimeentulotuesta vaikuttaa lisäksi se, että masennuksen, ahdistuneisuuden, ADHD:n, tuki- ja liikuntaelinsairauksien sekä ihosairauksien hoitoon käytetyt lääkkeet ovat tyypillisesti peruskorvattavia, joten niiden kustannuksista suuri osa jää potilaan maksettaviksi. Näillä lääkkeillä hoidetut sairaudet ja oireet ovat myös sellaisia, että niitä esiintyy jo nuorissa ikäryhmissä. Ihotautilääkkeiden keskimääräistä yleisempää käyttöä toimeentulotuen saajilla ei ole kuvattu aiemmissa tutkimuksissa. Ilmiö voi osin selittyä toimeentulotuen saajien ikärakenteella, mutta jatkotutkimuksissa ihosairauksia, kuten psoriaasia, sairastavien toimeentulotuen tarvetta ja saantia on syytä selvittää tarkemmin.

Noin kolmasosa perustoimeentulotuesta maksetuista lääkekustannuksista kohdistui lääkkeisiin, jotka eivät ole sairausvakuutuksesta korvattavia. Nämä lääkkeet ovat esimerkiksi itsehoitolääkkeitä, reseptilääkkeitä, joille lääkeyritys ei ole hakenut korvattavuutta tai joille ei ole vahvistettu korvattavuutta, tai lääkkeitä, joita ei käytetä sairauden hoitoon. Osa

näistä lääkkeistä on yleisesti käytettyjä ja potilaille välttämättömiä, kuten mikrobilääkkeitä, loistartuntojen hoitoon käytettäviä valmisteita, suun ja hampaiden hoitoon tarkoitettuja valmisteita sekä ehkäisyvalmisteita. Näille lääkkeille toimeentulotuki on ainoa käytettävissä oleva julkinen rahoituskana.

Tuloksia tulkittaessa on syytä huomioida, että toimeentulotuen maksutietojen tilastointi alkoi Kelassa vasta vuonna 2017. Kokemuksen keretyessä maksutietojen luokittelua muutettiin ja tarkennettiin ensimmäisen rekisteröintivuoden aikana useita kertoja. Alkuvuonna 2017 merkittävää osasta lääkkeitä jäi puuttumaan korvausluokka, minkä vuoksi koko vuoden kustannuksista 9 prosenttia aiheutui luokittelemattomista ostoista. Lokakuun 2017 ja tammikuun 2018 välillä maksetuista lääkkeitä oli luokittelemattomien osuus enää alle 1 prosentin. Luokittelemattomien ostojen vähenemistä selittää lisäksi se, että apteekkien ohjeistusta toimeentulotuen maksusitoumusten käytöstä tarkennettiin vuoden aikana (Valkonen ja Järvenpää 2017; Kela ja Kuntaliitto 2017).

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on vaikuttanut toimeentulotukea saavien lääkkeitä monin tavoin. Automaattinen maksusitoumus on helpottanut lääkkeiden hankkimista ja mahdollisesti vähentänyt tarvetta tinkiä läkehoidoista kustannussyistä. Toisaalta pyrkimykset yhdenmukaistaa maksamisen periaatteita ovat johtaneet aiempaa tiukempaan lääke- ja apteekkiostojen valvontaan ja seurantaan, eikä kaikkia aiemmin kuntien maksusitoumuksella maksettuja tuotteita ole enää maksettu Kelan maksusitoumuksella (Valkonen ja Järvenpää 2017; Kela ja Kuntaliitto 2017). Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottojen perusteella Kela on muuttanut linjauksiaan (EOAK/6468/2017; Kela 2018b). Tasapainoilu linjanvedossa heijastaa haasteita, jotka aiheutuvat siitä, että lääkkeitä korvataan julkisin varoin kahta eri reittiä: sairausvakuutuksesta ja toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen siirto kansalliselle tasolle ei kuitenkaan ole aiheuttanut näitä haasteita, vaan se on tuonut ne näkyviksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa professori Heikki Ruskoahon selvitysmiestyön loppuraportissa (2018) Ruskoaho nostaa esiin tarpeen kehittää lääkkeiden korvausjärjestelmää yksilöllistävän hoidon tarpeet huomioon ottaen. Ruskoahon mukaan nykytilanne voi johtaa eriarvoiseen kohteluun, jos harvinaisiin syöpiin tarkoitettuja kalliita syöpälääkkeitä maksetaan toimeentulotuesta etuuteen oikeutetuille, mutta ei korvata sairausvakuutuksesta muille potilaille. Raportin mukaan muissa Pohjoismaissa on käytössä mekanismeja, joilla korvausjärjestelmän ulkopuolisia avohoidon lääkkeitä voidaan korvata yksilöllisen harkinnan perusteella.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön lääkehuollon nykytilaa ja kehittämistarpeita linjaavan virkamiesraportin (STM 2019) mukaan toimeentulotuen tarvetta on syytä selvittää tarkemmin. Tätä perustellaan lääkkeiden omavastuiden aiheuttamalla maksurasitteella. Tulostemme perusteella etenkin peruskorvauksen taso ja ei-korvatuista lääkkeistä aiheutuvat kustannukset ovat toimeentulotuen maksujen näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi myös mahdollista arvioida keinoja, joilla lääkehoitoja ohjattaisiin vahvemmin muilla tavoin kuin omavastuilla. Samalla olisi mahdollista arvioida uudelleen omavastuiden tasoa ja kohdentumista. Lääkkeistä koituvien maksujen kohtuullisuutta olisi myös arvioitava laajemmin osana terveydenhuollon asiakasmaksujen kokonaisuutta.

Nykyjärjestelmässä toimeentulotuella on tärkeä rooli lääkehoitojen mahdollistajana pienituloisille perheille ja henkilöille etenkin silloin, kun sairausvakuutuskorvaus on pieni tai lääkettä ei korvata lainkaan. Merkittävä osa toimeentulotuesta maksetuista lääkemenoista aiheutuukin toimeentulotuen saajien ikärakenne ja sairastavuus huomioiden tavanomaisista, yleisesti käytetyistä lääkkeistä. Toisaalta mukana on myös lääkeryhmiä, joihin tiedetään liittyvän väärinkäytön riski. Julkisessa keskustelussa ovat olleet myös sairausvakuutuksen ulkopuolisten, kokeellisten ja yleisistä hoitokäytännöistä poikkeavien hoitojen maksamiseen liittyvät kysymykset. Toimeentulotuen käyttöä lääkekustannuksiin onkin syytä tutkia edelleen sekä lääkekorvausjärjestelmän riittävyyden että rationaalisen lääkehoidon näkökulmasta.

Lähteet

Aaltonen K, Ahola E, Martikainen J. Toimeentulotuen käyttö terveys- ja lääkemenoihin Helsingissä 2008–2010. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä 2008–2010. Toimeentulotuen saajat ja käyttö. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 117, 2013a: 99–110.

Aaltonen K, Miettinen J, Saastamoinen L, Martikainen J. Kenellä ei ole varaa lääkkeisiin? Julkaisussa: Airio I, toim. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Helsinki: Kela, Teemakirja 9, 2013b: 232–247.

Aaltonen K, Lekander K, Ahola E, Hiilamo H. Toimeentulotuen saajien lääkekorvausoikeudet ja lääkkeiden käyttö. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2018; 55: 321–334.

Autti-Rämö I, Kastarinen H, Järvenpää T, Valkonen M-L. Perustoimeentulotuen terveydenhuoltomenot arvioi nyt Kela. Suomen Lääkärilehti 2017; 72: 2022–2024.

Blomgren J, Aaltonen K, Tervola J, Virta L. Kelan sairaanhoitokorvaukset tuloryhmittäin. Kenelle korvauksia maksetaan ja kuinka paljon. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 93, 2015.

EOAK/6468/2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut. 27.3.2018.

Hannikainen-Ingman K, Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 81–112.

Helsingin Sanomat 12.4.2018. Kela rajoittaa toimeentulotukea saavien lääkkeitä, apulaisoikeusasiamies sanoo – ”Valtaosa saa tarvitsemansa lääkkeet maksusitoumuksella”, Kela vastasi. Kotimaa.

Helsingin Sanomat 1.12.2018. Pitääkö Kelan korvata kannabishoidot vai ei? Kotimaa.

Jauhiainen S, Korpela T, toim. Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28, 2019.

Kalliola N, Kivioja A. Lääkkeet ja toimeentulotuki. Korvaustavat, kustannukset ja toimivuus. Dosis 2002; 18: 175–184.

Kela. Kelan tilastollinen vuosikirja 2017. Helsinki: Kela, SVT, 2018a.

Kela. [Toimeentulotukea voi saada hoidon kannalta tarpeellisiin lääkkeisiin](#). Helsinki: Kela, tiedote 12.4.2018b. Viitattu 14.12.2018.

Kela. [Lääketietokanta](#). Helsinki: Kela. Viitattu 17.12.2018c.

Kela ja Kuntaliitto. [Perustoimeentulotukea voi saada tarpeellisiin lääkkeisiin – ohjeistusta on täsmennetty](#). Helsinki: Kela, tiedote 29.11.2017. Viitattu 10.10.2018.

KHO/2018/148. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös 2.11.2018.

Kurko T, Koskinen H. [Kelán tutkijat. Säästöt osuvat korvatuimpiin lääkkeisiin](#). Apoteekkari 21.12.2016. Viitattu 10.10.2018.

Kurko T, Aaltonen K, Rättö H, Martikainen J. [Tyypin 2 diabeteslääkkeiden kulutus lähes ennallaan](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 23.10.2017. Viitattu 11.12.2018.

L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki.

Mackenbach JP, Stirbu I, Roskam AJ ym. Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries. The New England Journal of Medicine 2008; 358 (23): 2468–2481.

Marmot M. The status syndrome. How social standing affects our health and longevity. London: Bloomsbury, 2004.

Mediuutiset 9.11.2018. [Lääkäri joutui soittamaan toimeentulotukeen kolme kertaa. Rahapulnan vuoksi potilaan insuliinit jäivät pistämättä](#). Viitattu 5.12.2018.

Nyman J, Arffman M, Keskimäki I. Toimeentulotuen asiakkaiden terveyspalvelujen käyttö Helsingissä vuonna 2014. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2017; 54: 301–326.

Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E ym., toim. Terveyden eriarvoisuus Suomessa. Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 23, 2007.

Ruskoaho H. Lääkekorvausjärjestelmän kehittäminen. Selvityshenkilön loppuraportti. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 20, 2018.

Socialstyrelsen. [Ekonomiskt bistånd. För privatpersoner](#). Stockholm: Socialstyrelsen, 2018. Viitattu 1.6.2020.

STM. Näkökulmia lääkehoitoon ja lääkkeiden jakeluun liittyvistä muutostarpeista. Virkamiesmuistio. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 5, 2019.

Taloussanomat 14.11.2017. [Oikeusasiamies selvittää sotkua Kelan lääkekorvauksista. Kova kiista kipu-, ADHD- ja erektiolääkkeistä](#). Viitattu 5.12.2018.

Tarkiainen L, Martikainen P, Laaksonen M. The changing relationship between income and mortality in Finland, 1988–2007. *Journal of Epidemiology and Community Health* 2013; 67: 21–27.

Vaalavuo M. Toimeentulotukiasiakkaiden terveyspalveluiden käyttö pääkaupunkiseudulla. *Janus* 2016a; 24 (3): 230–250.

Vaalavuo M. The development of healthcare use among a cohort of Finnish social assistance clients. Testing the social selection hypothesis. *Sociology Health Illness* 2016b; 38 (8): 1272–1286.

Valkonen M-L, Järvenpää T. [Muutoksia toimeentulotuen lääkkeitä koskeviin soveltamiskäytäntöihin](#). Esitys Kelan mediatilaisuudessa 6.9.2017. Helsinki: Kela. Viitattu 11.10.2018.

VnA 1149/2016. Valtioneuvoston asetus lääketieteellisin perustein vaikeiksi ja pitkäaikaisiksi arvioitavista sairauksista, joiden lääkehoidon kustannuksista sairausvakuutuslain 5 luvun 5 §:n 2 momentin perusteella korvataan 65 tai 100 prosenttia, annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta.

Vogler S, Haasis MA, Dedet G ym. [Medicines reimbursement policies in Europe](#). Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2018. Viitattu 7.12.2018.

Whitehead M, Dahlgren G. Concepts and principles for tackling social inequities in health. Levelling up part 1. Geneva: World Health Organization, 2006.

WHO. A conceptual framework for action on the social determinants of health. Geneva: World Health Organization, 2010

WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology. [ATC/DDD index](#). Oslo: WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology. Viitattu 27.8.2018.

Yleisradio 10.3.2017. [He eivät saaneet perustoimeentulotukea Kelalta – kohtuuttomuuksia vai ei? Katso itse](#). Päivitetty 25.4.2017. Viitattu 11.10.2018.

Antti Veilahti

Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa

Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa?

Yksi keskeisimmistä työikäisten sosiaaliturvaa koskevista teemoista viime vuosina on ollut kysymys sosiaalietuuksien vastikkeellisuudesta eli siitä, että hakijan edellytetään suorittavan tiettyjä toimenpiteitä täyden tuen saamiseksi. Esimerkkinä vastikkeellisuudesta on vuosina 2018–2019 käytössä ollut aktiivimalli, jossa työttömyysturvaa voitiin leikata 4,65 prosenttia, mikäli hakija ei työllistynyt tai osallistunut vaadittuihin palveluihin. Aktiivisuutta edistävät politiikat ovat keskeisiä myös viimesijaisen toimeentuloturvajärjestelmän kannalta: toimeentulotuen perusosaa on mahdollista alentaa harkintaan perustuen joko enintään 20 prosenttia tai 40 prosenttia, mikäli hakija kieltäytyy julkisesta työvoimapalvelusta, koulutuksesta, kuntouttavasta työtoiminnasta tai kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Toimeentulotuen hakeminen työttömyysetuuksien sijaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisen välttelemiseksi ei siten ole taloudellisesti kannattavaa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna viimesijaisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitetuissa järjestelmissä sanktiointi on yleistä myös monissa muissa Euroopan maissa, joista osassa tukea on mahdollista leikata jopa 100 prosenttia. Tähän verrattuna Suomessa sanktiointimahdollisuudet ovat verrattain vähäiset eikä esimerkiksi omien vanhempiensa luona asuvia nuoria ole rajattu pois vähimmäisturvan piiristä. Suomessa kotitalouksien oikeus toimeentulotukeen onkin hyvin vahvasti laissa säädetty ja perustuu toimeentulotukilain (L 1412/1997) lisäksi muun muassa perustuslain (L 731/1999) 19 § 1 momenttiin, joka edellyttää välttämättömän toimeentulon turvaamista jokaiselle. (Penttilä ja Hiilamo 2017.)

Perusosan alentaminen on herättänyt keskustelua sosiaalisten oikeuksien näkökulmasta (ks. esim. Holopainen 2016), koska toimeentulotuen täyttä perusosaa on perustuslakivaliokunnan (PeVL 31/1997, 2) lausunnon mukaan voitu ”käytännössä pitää hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin [nykyisen PL 19 § 1 momentin] tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina”. Tällaisen tulkinnan kannalta oleellinen kysymys on se, onko alennettua perusosaa saaneella ollut tosiasiallinen mahdollisuus saavuttaa perustuslain 19 § 1 momentin turvaama välttämätön toimeentulo muulla tavoin hänen toimintakykynsä huomioon ottaen. Sosiaali- ja terveysministeriö (2013, 100) onkin oh-

jeissaan korostanut, että perusosan alentamisen edellytyksenä ”henkilölle [tulisi] voida osoittaa konkreettinen ja hänen *kykyihinsä ja olosuhteisiinsa sovitettu* tapa hankkia toimeentulo”. Esimerkiksi alentamisen edellytyksenä olevan työn tulisi ”soveltua asianomaiselle henkilölle” ja tällaista työtä olisi pitänyt voida ”tarjota toistuvasti” ennen alentamiseen ryhtymistä. Kela on etuusohjeissaan ottanut tiukemman tulkinnan, jonka mukaan toistuva kieltäytyminen työvoimapoliittisiin palveluihin osallistumisesta ylipäänsä olisi riittävä peruste korkeamman alentamisprosentin soveltamiselle (ks. Kela 2018a, 77).

Vaikka toimeentulotuesta annettu laki (L 1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) ei perustoimeentulotuen toimeenpanon Kelaan siirtämisen yhteydessä sisällöllisesti juuri muuttunutkaan, toimeentulotuen perusosaa koskevan päätöksenteon siirryttyä Kelaan tukijärjestelmä on joiltain osin muuttunut: järjestelmästä on esimerkiksi tullut valtakunnallisesti yhtenäisempi (aiemmasta järjestelmästä ks. esim. Karjalainen ym. 2013; Palola ym. 2012). Samalla on esitetty, että tuen alentamispäätösten määrä olisi selvästi kasvanut, vaikka aiemman järjestelmän piirissä alentamispäätösten määrästä ei valitettavasti ole tehty systemaattista ja kattavaa tutkimusta. Sen sijaan vuonna 2018 Kelassa tehtiin yli 35 000 alentamispäätöstä. Yksi Kela-siirron keskeisiä vaikutuksia onkin se, että toimeentulotuesta on alkanut kertyä sellaista rekisteriaineistoa, jota aiemmin ei ole ollut saatavilla.

THL:n tekemän kyselyn mukaan aiemmin vain alle puolet ratkaisutyöntekijöistä sovelsi alentamisperustetta usein siinä tapauksessa, että kaikki toimeentulotukilaissa mainitut ehdot täyttyivät, ja 40 prosentin alentamista sovelsi vain 8 prosenttia vastaajista (Karjalainen ym. 2013, 201–210). Kela-siirtoa kommentoineen THL:n tutkijan Jouko Karjalaisen arvion mukaan aiemmin puhuttiin vuositasona vain tuhansista tuen alentamisista ja alentamispäätöksistä usein peruttiin sosiaalityöntekijän tapaamisen yhteydessä: käytännössä tukea alennettiin Karjalaisen mukaan lähinnä silloin, kun hakijaan ei saatu yhteyttä (Taloussanomat 24.1.2018).

Tutkimusasetelma

Tässä tutkimuksessa tarkastelen toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten esiintymistä ja yleisyyttä työikäisellä väestöllä Kela-siirron jälkeen. Tutkimus rakentuu kolmen keskeisen kysymyksen ympärille:

1. Miten yleistä toimeentulotuen perusosan alentaminen on ollut Kela-siirron jälkeen?

2. Miten usein alentamisyksöt pitkittyvät ja ovatko alentamisyksöt yhteydessä laiminlyöntien korjaamiseen tai toimeentulotuen piiristä poistumiseen?
3. Mihin toimeentulotukilain kohtiin toimeentulotuen perusosan alentaminen yleensä perustuu ja miten asiakkaan tausta otetaan huomioon alentamisen kohtuullisuutta harkittaessa?

Ensimmäiseen kysymykseen liittyen tarkastelen perustoimeentulotuen alentamista kuukausitasolla erikseen 18–25-vuotiailla ja 26 vuotta täyttäneillä työikäisillä toimeentulotuen saajilla. Ikäryhmittelyn perusteena on käytetty sitä, että alentamispäätösten osuus on suurin kaikkein nuorimmassa, enintään 25 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä. Kansainvälisten tutkimusten mukaan tämän ikäisten nuorten työttömyys pitkittyy herkemmin kuin muilla ja he myös ajautuvat muita helpommin pysyvästi työelämän ulkopuolelle (Hauser ym. 2000, 37; ks. myös Blanchard ja Summers 1986), kuten 1990-luvun lama Suomessa opetti (esim. Machin ja Manning 1999). Lisäksi tarkastelen sitä, miten toimeentulotukijakson pituus on yhteydessä tuen alentamisen yleisyyteen, sekä sitä, kuinka pitkään alentamispäätöksen saaneet ovat yleensä saaneet täyttää toimeentulotuen perusosaa ennen ensimmäisen alentamispäätöksen tekemistä.

Nuoret ovat toimeentulotuen perusosan alentamisen kannalta kiinnostava ryhmä siksi, että juuri heidän kohdallaan perusosan alentaminen on toiminut porttina, jonka kautta nuoria saatiin ohjattua sosiaalihuollon piiriin (Karjalainen ym. 2013; ks. myös Penttilä ja Hiilamo 2017). Vaikka Kela tekee kunnille ilmoituksen perusosan alentamisen yhteydessä ja kunnat ovat pyrkineet panostamaan juuri nuorten tuen saajien auttamiseen (Jokela ym. 2019, 1), perusosan alentamisen kohteena olevat nuoret eivät enää automaattisesti ole kunnallisen sosiaalihuollon piirissä. Toimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä korostettiin sitä, että kaikki etuudet haettaisiin samasta paikasta, mutta nyt juuri kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat nuoret joutuvat asioimaan useammalla luukulla eikä sanktiointi enää automaattisesti johda sosiaalihuollon asiakkuuteen. Tästä näkökulmasta voidaan kysyä, olisiko sanktion sijaan luottamuksen ja vuoropuhelun rakentaminen parempi menetelmä nuorten osallisuuden vahvistamiseen? Vaikka työelämään pääsyn vaikeudet heijastuvat pitkälle nuorten aikuisuuteen (De Vreyer ym. 2000), on työmarkkinoille siirtyminen vain yksi tekijä nuorten sosiaalisaatioprosessissa (Jehoel-Gijsbers ja Groot 1989; Tanner ym. 1995) muiden arvoihin ja orientaatioihin vaikuttavien tekijöiden rinnalla (Tanner ja Arnett 2009). Aiemmassa järjestelmässä sosiaalityöntekijät pyrkivät ymmärtämään erityisesti nuorten kohdalla elämän vaikeutumattomuutta ja sitä, että suunnitelmat vaihtuvat, eikä heitä rankaistu tarpeettomasti esimerkiksi alan vaihtamisesta (Palola ym. 2012, 37).

Vastausta toiseen tutkimuskysymykseeni haen tarkastelemalla ensiksi toimeentulotuen perusosan alentamisen ketjuuntumista eli sitä, kuinka monena peräkkäisenä kuukautena tukea yleensä alennetaan. Lisäksi tarkastelen sitä, missä määrin edellisessä kuussa tehty tuen alentamispäätös ennustaa uutta alentamispäätöstä, ja toisaalta sitä, kuinka suuri osa alentamispäätöksen saaneista poistuu seuraavassa kuussa joko kokonaan toimeentulotuen piiristä tai pääsee täyden perusosan piiriin. Näiden kysymysten tarkoitus on arvioida muun muassa alentamiseen liittyvien kannustimien tehokkuutta.

Kolmanteen tutkimuskysymykseeni liittyen tarkastelen ensiksi toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten jakamista toimeentulotukilakiin perustuvan alentamisperusteisiin liittyvän luokituksen mukaan. Tämän jälkeen tarkastelen työvoimapolitiittisten maksusteiden yhteyttä alentamiskuukausien määrään eli toisin sanoen sitä, miten tarjotusta työstä tai muista työvoimapalveluiden toimenpiteistä kieltäytyminen on yhteydessä toimeentulotuen perusosan alentamisten toteutumiseen. Aiemmassa järjestelmässä juuri kieltäytyminen konkreettisista työtarjouksista on ollut keskeinen tuen alentamisperuste (STM 2013). Lisäksi tarkastelen, minkä verran perustoimeentulotuen alentamista esiintyy korkeakoulututkintoon tähtäävillä opiskelijoilla. Lopuksi tarkastelen muutamaa yksittäistä, Kelan rekistereistä saatavilla olevaa, yksilön toimintakykyyn (mm. psyykenlääkkeet) ja perheen elämäntilanteeseen (mm. yksinhuoltajuus) liittyvää tekijää, jotka voisivat selittää alentamisharkinnan tuloksia.

Aineisto

Tässä tutkimuksessa on käytetty Kelan toimeentulotukirekisteristä poimitua kokonaisaineistoa (1/2017–11/2018), tietoa toimeentulotukea saaneiden asiakkaiden saamista työvoimapolitiittisista maksusteista sekä eräitä Kelan rekistereistä peräisin olevia elämäntilannetietoja. Rekistereistä koostettiin kaksi aineistoa, joihin kerätyt tiedot on kuvattu taulukossa 1 (s. 364).

Ensimmäistä, toimeentulotuen saajista koostuvaa aineistoa käytetään toimeentulotuen saannin yleisyyttä ja ketjuuntumista koskeviin tarkasteluihin. Kyseistä aineistoa käytetään myös työvoimapolitiittisten maksusteiden ja toimeentulotuen perusosan alentamisen välisen yhteyden tarkasteluun sekä hakijan elämäntilanne- ja lääkekorvaustietojen ja alentamisen välisten yhteyksien tarkasteluun.

Toinen aineisto koostuu toimeentulotukiratkaisuista ja sitä käytetään alentamispäätösten osuuksien sekä tuelta poistumisten tarkastelussa. Li-

säksi aineiston avulla tarkastellaan alentamispäätösten jakautumista toimeentulotukilaista nousevien alentamisperusteiden mukaan luokiteltuna.

Taulukko 1. Tässä artikkelissa käytetyt aineistot.

Nro	Havaintoyksiköt	Keskeisiä muuttujia
I	18–64-vuotiaat toimeentulotuen saajat	<p>Ikä, sukupuoli</p> <p>Henkilön saamien toimeentulotukikuukausien määrä sekä alennettujen toimeentulotukikuukausien määrä Kela-siirron jälkeen (1/2017–10/2018) sekä erikseen vuoden mittaisen tarkastelujakson (11/2017–10/2018) aikana</p> <p>Tieto siitä, mitä TE-toimistojen lausuntoja (lausuntokoodit) asiakkailla on tarkasteluvuoden (11/2017–10/2018) aikana ollut ja kuinka monena eri kuukautena,</p> <p>tieto yksinhuoltajuudesta (lapsilisärekisteri),</p> <p>viimeisen viiden vuoden ajalta tieto siitä, kuinka monena kuukautena asiakas on ollut sairauspäivärahan piirissä ja millä diagnoosilla,</p> <p>vuoden 2017 psyykenlääkkeitä koskevien lääkemääräysten lukumäärät luokittain sekä</p> <p>vuoden 2017 sairauspäivärahatiedot (sp-kuukausien määrä sekä tieto siitä, onko sp-rahaa maksettu joko psykoottisen tai harhaluuloisuushäiriön perusteella (F2-diagnoosit) tai muiden mielenterveyshäiriöiden perusteella (muut F-diagnoosit)</p>
II	Toimeentulotuki-ratkaisut	<p>Alentamisprosentti, alentamisperuste, maksukuukausi</p> <p>saajan yksilöivä tunniste, ikä sekä saajan sukupuoli</p> <p>ratkaisun järjestysnumero kyseisen ratkaisun saajan kohdalla,</p> <p>tieto siitä, kuinka monta edeltävää alentamispäätöstä saaja on saanut saman alentamisjakson aikana</p> <p>tieto siitä, onko saaja saanut päätöstä edeltävässä kuussa opintotukea ja minkä tasoista tutkintoa varten</p>

Molemmissa aineistoissa on huomioitu kaikkien tammikuun 2017 ja marraskuun 2018 välisenä aikana toimeentulotukea saaneiden tiedot. Aineistot on kuitenkin rajattu iän mukaan siten, että mukana ovat ne henkilöt, jotka ovat olleet lokakuun 2017 lopussa 18–64-vuotiaita¹. Koska

1 Vuoden 2017 aikana 18 vuotta täyttäneet eivät ole voineet saada alentamispäätöksiä vuoden 2017 alussa ennen täysi-ikäiseksi tulemistä, millä voisi periaatteessa olla merkitystä, kun tarkastellaan alentamisjaksojen pituuden ja alkamisajankohdan vaikutuksia. Käytännössä kuitenkin heidän osuutensa aineistossa on pieni, ja koska kaikki aineistossa mukana olevat ovat täyttäneet 18 vuotta tarkasteluvuoden alussa, täysi-ikäiseksi tulemisella ei ole vaikutusta tarkasteluvuotta koskeviin tuloksiin.

perusosan alentamispäätösten osuus oli siirron alkuvaiheessa pienempi ja se saavutti nykyisen tasonsa lokakuussa 2017, on valtaosassa analyysistä aineistoja edelleen rajattu niihin asiakkaisiin, jotka ovat saaneet toimeentulotukea marraskuun 2017 ja lokakuun 2018 välisen, vuoden mittaisen, niin sanotun *tarkasteluvuoden* aikana (275 654 henkilöä).

Vaikka toimeentulotuki on kotitalouskohtainen ja päätös toimeentulotuesta tehdään aina koko kotitaloudelle kerrallaan, perusosan alentaminen koskee vain yksittäisiä henkilöitä. Siksi tässä tutkimuksessa yksittäinen toimeentulotukiratkaisu viittaa yhden henkilön kohdalla tehtyyn ratkaisukokonaisuuteen, vaikka varsinainen Kelan tekemä ratkaisupäätös koskee koko kotitaloutta.

Koska kyseessä on rekisteriaineisto ja kokonaisotos toimeentulotuen saajista, tilastollisten tunnuslukujen luottamusvälejä ei ole raportoitu eikä ryhmien välisten erojen tarkastelu perustu tilastolliseen merkitsevyyteen. Tilastollista merkitsevyyttä koskevat laskennalliset arvot on efekতিককোজন vertailua varten kuitenkin raportoitu alentamisharkintaan liittyviä tekijöitä tarkastelevien regressioanalyysien yhteydessä (liite).

Toimeentulotuen perusosan alentamisen yleisyys

Tässä luvussa tarkastelen ensin toimeentulotuen perusosan alentamisen yleisyyttä nuorilla, enintään 25 vuotta täyttäneillä sekä toisaalta vanhemman työikäisen väestön tuen alentamisen yleisyyttä. Tämän jälkeen tarkastelen, miten yleistä tuen alentaminen on toimeentulotuen pitkäaikaisaajilla.

Toimeentulotuen ratkaisuista koostuvan aineiston (aineisto II) perusteella toimeentulotuen perusosaa alennettiin vähemmän heti Kela-siirron jälkeen mutta alentamisten osuus nousi tasaisesti marraskuuhun 2017 mennessä. Tukea alennettiin hieman harvemmilta maaliskuuhun 2018 erityisesti nuorilta, 18–25-vuotiailta mutta alentamispäätösten osuudet pysyivät tämän jälkeen varsin tasaisina.

Toimeentulotuen saajista muodostetun aineiston (aineisto I) perusteella perustoimeentulotukea on alennettu marraskuun 2018 loppuun mennessä 21 244 henkilöltä, joista 10 532 oli 18–25-vuotiaita (taulukko 2, s. 366). Tukea on alennettu suhteellisesti useammin nuorilta ja kaikista alentamispäätöksistä noin puolet on tehty 18–25-vuotiaille nuorille. Tukea leikataan myös yli kaksi kertaa useammin miehiltä kuin naisilta. Perustoimeentulotukea on alennettu marraskuuhun 2018 mennessä jopa 10,9 prosentilta 18–25-vuotiaista toimeentulotukea hakeneista miehistä, kun 31–65-vuotiaista toimeentulotukea saavista miehistä tukea on leikattu vain 4,5 prosentilta.

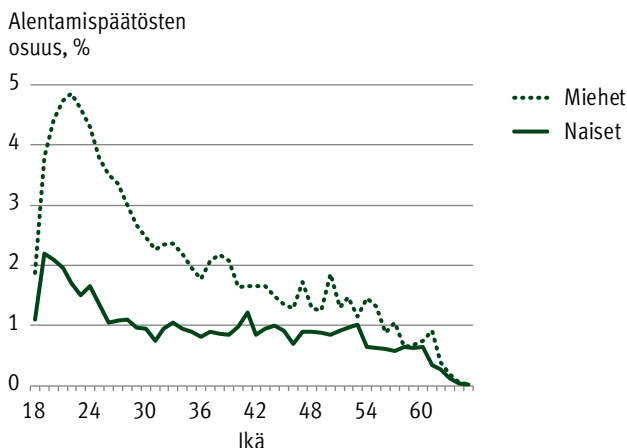
Taulukko 2. Toimeentulotuen saajat ja alentamisen kohteena olleet ikäryhmittäin, 1/2017–11/2018.

Ikäryhmä		Toimeentulo- tuen saajat	Saajat, joiden tukea alennettiin	(%)	Vuoden aikana vähintään neljä alentamis- päättöstä saaneet	(%)
18–25- vuotiaat	Miehet	64 942	7 109	(10,9)	1 249	(1,9)
	Naiset	60 792	3 423	(5,6)	359	(0,6)
26–30- vuotiaat	Miehet	32 095	2 920	(9,1)	547	(1,7)
	Naiset	28 628	1 085	(3,8)	145	(0,5)
31–65- vuotiaat	Miehet	103 216	4 664	(4,5)	923	(0,9)
	Naiset	93 696	2 043	(2,1)	336	(0,4)
Yhteensä	Miehet	200 253	14 693	(7,3)	2 719	(1,4)
	Naiset	183 116	6 551	(3,5)	840	(0,5)

Toimeentulotuen perusosan alentamisosuudet iän ja sukupuolen mukaan

Toimeentulotukiratkaisuista koostuvan aineiston perusteella perusosan alentamispäätösten osuus on selvästi muuta väestöä suurempi erityisesti 19–24-vuotiailla ja jopa 70 prosenttia alentamispäätöksistä koskee alle 30 vuotta täyttäneitä (kuvio 1, s. 367). Ikäryhmien väliset erot ovat jotta-kuinkin samanlaisia, kun tarkastellaan kaikkia alentamispäätöksen saaneita ja niitä toimeentulotuen saajia, joiden perusosaa on alennettu vuoden aikana vähintään neljä kertaa (taulukko 2). Nuorten naisten toimeentulotuen perusosan peräkkäisten alentamispäätösten osuus kaikista tuen alentamispäätöksistä on kuitenkin hieman muita ryhmiä pienempi eli heidän tukeaan on alennettu peräkkäisinä kuukausina harvemmin kuin muilla. Päätöksiä perusosan alentamisesta on tehty siis erityisesti nuorille miehille ja vähemmän vanhemmille ikäryhmille.

Kuvio 1. Toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten osuus kaikista myönteisistä toimeentulotukipäätöksistä kohdehenkilön sukupuolen ja iän mukaan, 11/2017–10/2018 (aineisto II).

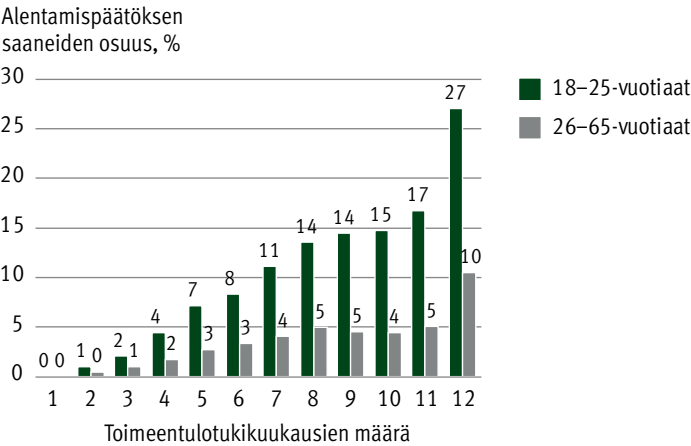


Toimeentulotuen perusosan alentaminen ja pitkäaikaisasiakkaat

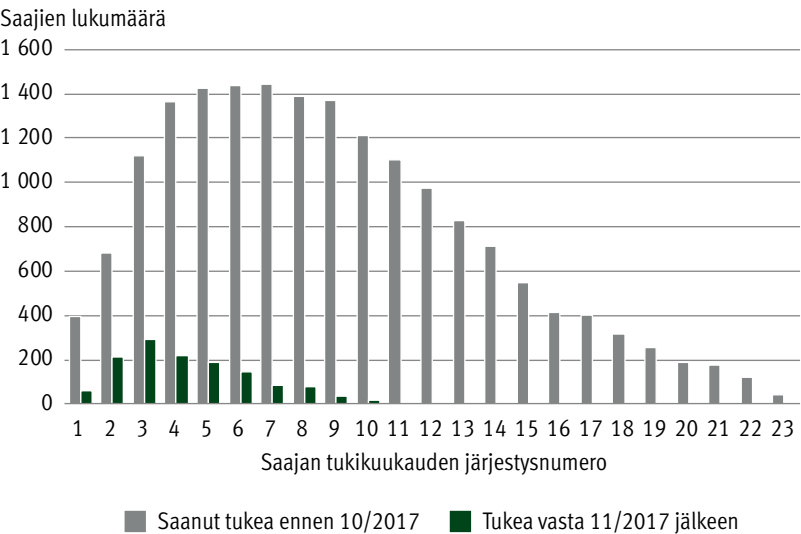
Aineiston I perusteella suuri osa toimeentulotukiasiakkuuksista on lyhytaikaisia ja vain noin puolet tuen saajista sai toimeentulotukea vähintään neljänä kuukautena tarkasteluvuoden aikana (11/2017–10/2018). Koska tukea lyhytaikaisesti saaneiden tuen perusosaa ei yleensä ehditä alentaa ennen tukijakson päättymistä, pidempään toimeentulotukea saavilla alentamispäätösten osuus on huomattavasti suurempi. Perusosan alentaminen korostuu erityisesti niillä tuensaajilla, jotka saivat tukea tarkasteluvuoden jokaisena kuukautena: perusosaa alennettiin 28 prosentilla (1 749) niiltä enintään 25 vuotta täyttäneiltä asiakkailta, jotka saivat toimeentulotukea jokaisena kuukautena tarkasteluvuoden aikana (6 458 hakijaa). 26 vuotta täyttäneillä ja sitä vanhemmilla osuus sen sijaan oli vain 11 prosenttia, mikä tarkoittaa 1 943:a hakijaa yhteensä 18 463:sta koko vuoden ajan toimeentulotukea saaneesta (kuvio 2, s. 368, numeron 12 kohdalla olevat kaksi pylvästä).

Alentamispäätöksen ja tukijakson pituuden välinen yhteys ilmenee myös tukikuukausien määriä tarkasteltaessa. Niillä uusilla toimeentulotukiasiakkailla, jotka saivat alentamispäätöksen tarkasteluvuoden aikana, keskimääräinen toimeentulotukikuukausien määrä oli 7,0, kun muilla tukijakso kesti keskimäärin vain 3,5 kuukautta.

Kuvio 2. Alentamispäätöksen saaneiden osuus kaikista vuoden aikana (11/2017–10/2018) toimeentulotukea saaneista toimeentulotukikuukausien määrän ja ikäryhmän mukaan, %.



Kuvio 3. Ensimmäistä alentamispäätöstä edeltävän yhtäjaksoisen toimeentulotukijakson pituus tarkasteluvuoden aikana uusilla asiakkailla sekä jo aiemmin tukea saaneilla (aineisto II).



Tarkasteluvuoden aikana uusien asiakkaiden tukea alennettiin yleisimmin kolmantena tukikuukautena (kuvio 3). Kelan etuusohjeet edellyttävät asiakkaan kirjallista kuulemistä ennen kuin toimeentulotuen perusosaa

päätetään alentaa, minkä vuoksi sitä ei yleensä tehdä heti ensimmäisestä toimeentulotukikuukaudesta lähtien. Kuitenkin joissain tapauksissa perusosaa oli alennettu heti ensimmäisenä tukikuukautena, jolloin kirjallista kuulemistä ei ole ollut mahdollista toteuttaa etukäteen.

Vuosina 2017 ja 2018 tuen piiriin tulleiden asiakkaiden erot voivat heijastaa valikoitumista, koska vasta marraskuussa 2017 Kelan toimeentulotukijärjestelmän piiriin tulleiden aiemmat toimeentulotukikuukaudet on kontrolloitu pidemmältä ajalta. Tuen alentaminen koskeekin yleensä juuri pitkäaikaisasiakkaita, ja tarkasteluvuoden aikana ensimmäistä kertaa Kelan maksaman tuen piiriin tulleet ovat saaneet vain murto-osan kaikista alentamispäätöksistä.

Toimeentulotuen perusosan alentamispäätöksen yhteys seuraavien kuukausien tilanteeseen

Edellisessä luvussa havaittiin alentamispäätösten kohdentuvan usein toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaisiin. Tässä luvussa puolestaan tarkastellaan, miten usein itse alentamisjaksot pitkittyvät. Kuten taulukosta 2 (s. 366) nähdään, noin joka kuudes alentamispäätöksen saanut eli yhteensä 3 559 hakijaa sai vähintään neljää toimeentulotukikuukautta koskevan alentamispäätöksen tarkasteluvuoden aikana. Tarkastelen tässä luvussa ensin sitä, miten alentamispäätöksen saaminen on yhteydessä tulevien kuukausien tilanteeseen aineiston II perusteella. Lisäksi tarkastelen alentamispäätösten kasautumista tietyille, yleensä pitkäaikaisille toimeentulotukiasiakkaille aineiston I perusteella.

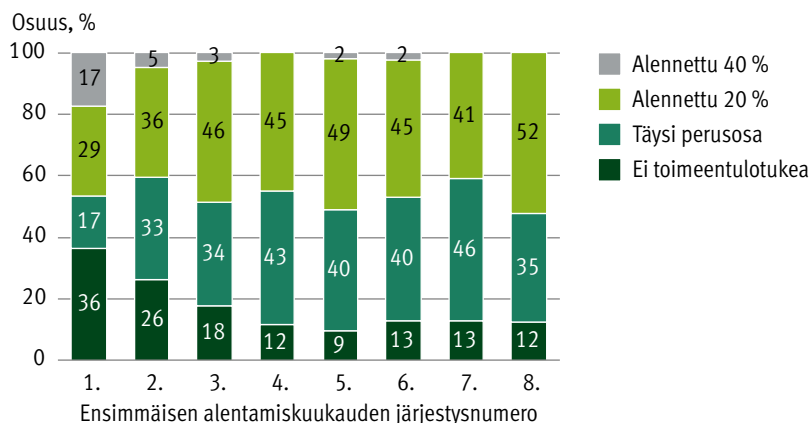
Ensimmäinen tuen alentamispäätös

Tarkastelen aluksi sitä, miten ensimmäinen toimeentulotuen perusosan alentamispäätös on yhteydessä seuraavan kuukauden tilanteeseen. Ensimmäisen alentamispäätöksen heijastumista seuraavan kuukauden tilanteeseen tutkittiin laskemalla jokaisesta tarkasteluvuoden aikana tehdystä alentamispäätöksestä, mitä toimeentulotukikuukautta yhtenäisen tukijakson aikana kyseinen alentamispäätös koski. Esimerkiksi jos ensimmäinen alentamispäätös koski kolmatta tukikuukautta, henkilö ei ollut saanut lainkaan toimeentulotukea neljä kuukautta aiemmin.

Jos ensimmäinen alentamispäätös annetaan heti ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena, noin 35 prosenttia on poistunut kokonaan toimeentulotuen piiristä ja 20 prosenttia on siirtynyt täyden perusosan piiriin seuraavassa kuussa (kuvio 4, s. 370). Vastaava osuus kuitenkin poistuu

toimeentulotuen piiristä ensimmäisen toimeentulotukipäätöksen jälkeen muutenkin, joten tilastot eivät osoita, että alentaminen sinänsä kannustaisi toimeentulotuen piiristä poistumista. Jos ensimmäinen alentamispäätös annetaan järjestyksessä toisena toimeentulotukikuukautena, toimeentulotuen piiristä poistuvien osuus on ensimmäisen alentamispäätöksen saaneiden osuutta pienempi, noin 25 prosenttia. Jos ensimmäinen alentamispäätös annetaan myöhemmin, vain noin 10–15 prosenttia poistuu seuraavassa kuussa kokonaan toimeentulotuelta. Kuitenkin noin puolet ensimmäisen alentamispäätöksen saaneista ei saa alentamispäätöstä seuraavassa kuussa vaan siirtyy täyden perusosan saajaksi eli karkeasti joka toinen toimeentulotuen perusosan alentamispäätöksen saanut korjaa toimintaansa nopeasti.

Kuvio 4. Ensimmäistä alentamispäätöstä seuraavan kuukauden tilanne sitä edeltävän yhtäjaksoisen tukijakson pituuden mukaan (aineisto II).

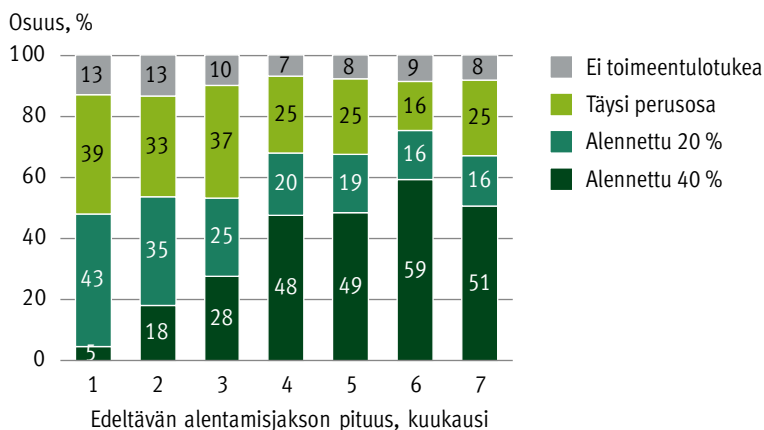


Toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten ketjuuntuminen

Vaikka valtaosalla toimeentulotuen perusosan alentamispäätöksen saaneista alentamiskausi jää yhden tai kahden kuukauden mittaiseksi ja siten lyhytaikaiseksi, joka kuudes tarkasteluvuoden aikana alentamispäätöksen saanut sai sen vähintään neljänä kuukautena (3 559 hakijaa). Kun tarkastellaan annettuja alentamispäätöksiä, niistä lähes puolet eli 48 prosenttia kohdistui tähän pieneen ryhmään, jolle alentamispäätökset näyttävät kasautuvan. Marraskuun 2018 ja syyskuun 2019 välillä jopa 59 prosenttia alentamispäätöksistä annettiin kyseisenä aikana vähintään neljä alentamispäätöstä saaneille, joten alentamispäätösten kasautuminen näyttää tarkasteluvuoden jälkeen lisääntyneen edelleen.

Alentamispäätökset kasautuvat usein peräkkäisille kuukausille. Tärkein aineistossa havaittu tilastollisesti ennustava tekijä perusosan alentamispäätökselle onkin se, että henkilölle on aiemmin tehty alentamispäätös. Jos tarkastellaan yksittäistä kuukautta, alentamispäätöksen ja sitä edeltävässä kuussa tehdyn alentamispäätöksen tilastollinen korrelaatio on $r = 0,56$, eli karkeasti arvioiden edellisenä kuukautena saatu alentamispäätös selittää noin 31 prosenttia seuraavassa kuussa saadun alentamispäätöksen todennäköisyydestä². Kun alentamisyksikö on kestänyt yli 4 kuukautta, edellisten kuukausien ennustava vaikutus voimistuu entisestään. Kuten kuviosta 5 nähdään, neljän peräkkäisen alentamispäätöksen jälkeen seuraavan kuukauden alentamispäätöksen todennäköisyys on noin 67 prosenttia. Useat peräkkäiset alentamispäätökset ennustavat myös yleensä korkeamman alentamisprosentin soveltamista. Koko vuoden mittaisen tarkastelujakson ajan alentamispäätöksen saaneilla todennäköisyys, että heidän toimeentulotukensa perusosaa on alennettu myös seuraavassa kuussa tarkastelujakson jälkeen, on yli 90 prosenttia.

Kuvio 5. Tilanne yhtenäistä alentamisyksiköä seuraavana kuukautena riippuen alentamisyksikön pituudesta (aineisto II).



Osallisuutta ei näytä edistävän ja kannustavan se, että henkilö saa useita peräkkäisiä alentamispäätöksiä tai hänen tukipäätöksiinsä sovelletaan korkeampaa alentamisprosenttia. Vaikka alentamispäätös kannustaisi tuensaajaa korjaamaan toimintaansa, se ei silti yleensä johda tuen tarpeen poistumiseen: senkin jälkeen, kun tuensaajan tukea ei enää ole alennettu, 89 prosenttia jatkaa seuraavassa kuussa toimeentulotukiasiakkaina ja vain

2 Toisin sanoen korrelaatiokerrointa vastaavan lineaarisen todennäköisyysmallin selityssaste on $r^2 = 0,31$.

11 prosentilla toimeentulotuen saaminen on päättynyt heti seuraavasta kuusta alkaen.

Kuvion 5 perusteella todennäköisyys sille, että ensimmäistä alentamispäätöskuukautta seuraavien neljännen ja viidennen kuukauden tukia alennetaan myös, on suurin piirtein sama molempina kuukausina. Tämän perusteella Kelan perustoimeentulotuen etuusohjeen (2018, 74) edellyttämä kunnallisen sosiaalityön konsultointi neljän kuukauden alentamispäätösjakson jälkeen ei näytä merkittävästi vaikuttavan tulevien kuukausien tuen alentamispäätösten todennäköisyyteen.

Yksi mahdollinen selitys alentamispäätösten kasautumiselle on se, että alentamispäätöksen saaneet ovat voineet valikoitua joidenkin alentamispäätökselle altistavien ominaisuuksiensa mukaan: edellä esitettyjen tulosten perusteella he ovat muita useammin toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaita mutta heillä voi olla myös muita yhdistäviä tekijöitä, jotka johtavat toistuvasti alentamisharkintaan.

Toinen alentamispäätösten kasautumista selittävä asia on se, että jos hakijan elämäntilanteessa ei ole tapahtunut edellisen alentamispäätöksen jälkeen muutoksia, alentamista yleensä jatketaan. Toimeentulotuen ratkaisujärjestelmä onkin rakennettu siten, että uutta toimeentulotukijaksoa ei tarkastella uutena pelkästään asiakkaan sen hetkisen tilanteen mukaan, vaan Kelan (2018a, 73) vuoden 2018 lopussa voimassa olleen ratkaisuohejteen mukaan ”kun perusosaa alennetaan, tieto siitä kopioituu pohjatiedoksi tarkistus- ja jatkoratkaisuille aiemmasta laiminlyönnistä”. Käytännössä jos hakija ei ole esimerkiksi toimittanut pyydettyjä selvityksiä, joissa aktiivinen työnhaku olisi osoitettu tai hakijan elämäntilanteessa ei ole tapahtunut alentamispäätöksen kohtuullisuuden kannalta muita olennaisia muutoksia, tuen leikkaamista jatketaan myös seuraavina kuukausina ilman erillistä harkintaa. Vain korkeampaan, 40 prosentin alentamislukkaan siirtymistä suunniteltaessa harkinta tehdään uudestaan.

Alentamispäätösten ketjuuntuminen on mielenkiintoinen tulos erityisesti siksi, että toimeentulotukilaki edellyttää, että ”alentaminen voi olla kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien”. Lain perusteella tuen alentaminen on siten määräaikainen toimenpide eikä sitä varsinaisesti jatketa, vaan alentamispäätös voidaan enintään tehdä uudestaan uuden laiminlyönnin perusteella.

Vaikka alentamispäätösten kasautumisen syistä on pelkän rekisteriaineiston perusteella mahdotonta tehdä aukottomia johtopäätöksiä, harkinnan toteutumista ketjuuntuneissa päätöksissä voitaisiin tarkastella jatkotutkimuksessa asiakirja-aineiston perusteella. Myös alentamisharkinnan kriteerien ja prosessin selittäminen tarkemmin esimerkiksi Kelan

julkaisemissa etuusohjeissa auttaisi arvioimaan täsmällisemmin edellä esitettyjä tulkintavaihtoehtoja.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen perusteet

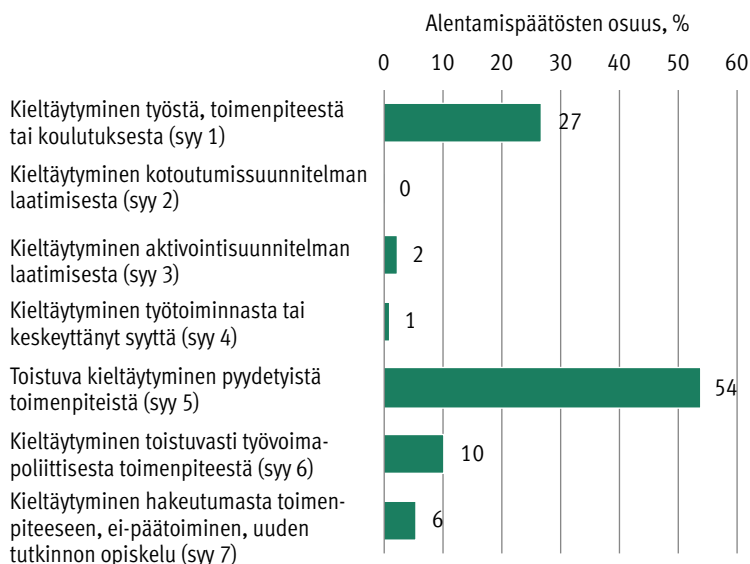
Toimeentulotukilaki mainitsee useita, joskin lähinnä työllisyyden hoitoon liittyviä, kriteereitä toimeentulotuen perusosan alentamiselle. Samalla erilaiset elämäntilanteeseen liittyvät tekijät, kuten perheellisyys, saattavat vaikuttaa alentamisen kohtuullisuuteen ja – ainakin Kelan etuusohjeen mukaan – ne tulisi ottaa alentamisharkinnassa huomioon. Tarkastelen aluksi tuen alentamisen perusteita toimeentulotukilaissa mainittujen perusteiden mukaan aineiston II pohjalta. Tämän jälkeen tarkastelen aineiston I avulla lyhyesti muutamaa taustamuuttujaa, jotka voisivat olla yhteydessä siihen, miten elämäntilanteeseen liittyy harkintaa toteutetaan.

Alentamisperusteita koskeva luokitus

Toimeenpantuihin alentamispäätöksiin liittyvät perusteet luokitellaan Kelan tilastoissa seitsenluokkaisella muuttujalla, joka kuvaa toimeentulotuen perusosan alentamisen syitä. Luokittelun lähtökohtana ovat toimeentulotukilain 2 a §:n ja 10 §:n kriteerit perusosan alentamiselle, vaikka sanamuodot poikkeavat jossain määrin lakitekstistä (ks. kuvio 6, s. 374; vrt. L 731/1999). Lisäksi Kela on itsenäisesti ilman suoria lakiin kohdistuvia viittauksia erotellut pyydetyistä toimenpiteistä kieltäytymisen uuden tutkinnon ei-päätoimisen opiskelun yhteydessä omaksi luokakseen.

Jotkut alentamisperusteet ovat ratkaisupäätöksissä harvoin edustettuna: esimerkiksi kotoutumissuunnitelmasta (syy 2, osuus alentamispäätöksistä noin 0,1 prosenttia) tai (kuntouttavasta) työtoiminnasta kieltäytymisen vuoksi (syy 3, osuus noin 1 prosenttia) ei tehdä juuri alentamispäätöksiä. Kotoutumissuunnitelman laiminlyöntiperustetta oli itse asiassa sovellettu vain 44 kertaa lokakuuhun 2018 mennessä. Myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain edellyttämän aktivointisuunnitelman laatimisen laiminlyönnin vuoksi (syy 4) tehtäviä alentamispäätöksiä oli eniten joulukuussa 2017 (6,6 prosenttia), minkä jälkeen ne ovat vähentyneet tasaisesti lokakuuta 2018 kohden (2,3 prosenttia). Siten käytännössä lähes kaikki toimeentulotuen perusosan leikkaukset liittyvät työstä, työvoimapolitisista toimista tai koulutuksesta kieltäytymiseen.

Kuvio 6. Toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten osuudet eri alentamisperusteiden mukaan lokakuussa 2018 annetuissa 2 299 alentamispäätöksessä, prosenttia (aineisto II).



Toimeentulotuen perusosan alentamisperusteet 5 ja 6 eli toistuvat laiminlyönnit, viittanevat ainakin alun perin toimeentulotukilain 10 §:n kohtiin, joissa säädetään korkeamman alentamisprosentin (40) perusteista. Usein kuitenkin näiden syyperusteiden yhteydessä on käytetty pienempää leikkausprosenttia (20). Lisäksi luokituksessa jää epäselväksi se, miten kaikkein eniten sovellettu alentamiseksi ”pyydetystä toimenpiteestä” toistuvasti kieltäytymisestä (syy 5) eroaa toistuvasta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä (syy 6): onko täyden perusosan maksamiselle kenties asetettu ehdoksi toimenpiteitä, joita vahvasti työvoimapaalveluihin sidotut toimeentulotukilain alentamista koskevat pykälät 2 a § ja 10 § eivät aina edellytä? Toimeentulotukilain 10 § sitoo toistuvat laiminlyönnit joko toistuviin, 1 momentissa mainittuihin menettelyihin (syyt 1–4) tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä tai sinne hakeutumisesta kieltäytymiseen. Ottaen huomioon alentamissyyn 1 yleisyyden sellaiset toistuvat laiminlyönnit, joiden vuoksi ei ”työtä tai julkista työvoimapaalvelua ole voitu tarjota”, saatetaan usein luokitella alentamissyyn 5 alle alentamissyyn 6 sijaan siitä huolimatta, että molemmissa on kyse työvoimapaalveluihin liittyvistä toistuvista laiminlyönnistä.

Työvoimapoliittiset maksusteet

Toimeentulotukilain 10 §:n mukaan yksittäisistä toimenpiteistä tai työtarjouksista kieltäytymisellä tulisi olla keskeinen rooli harkittaessa tuen alentamista. Yhdistämällä rekisteritiedot työvoimapoliittisista maksusteista toimeentulotukiaineistoon voitiin tarkastella sitä, selittävätkö yksittäiset työttömyysturvaan liittyvät maksusteet alentamispäätöksiä (aineisto I).

Tulosten perusteella niiden kuukausien lukumäärä, jolloin asiakkaalla on ollut voimassa oleva työvoimapoliittinen maksuste, ei juuri korreloi alennettujen toimeentulotukipäätösten määrän tai suhteellisen osuuden kanssa. Voimakkain korrelaatio on ”työnhaku ei voimassa” -lausuntojen ja alentamispäätösten määrän välillä ($r = 0,26$), kun muilla lausuntotyypeillä, esimerkiksi työstä tai työvoimapoliittiseen toimintaan osallistumisesta kieltäytymisellä, ei ollut mainittavaa yhteyttä alentamispäätösten määrään. Yhteensä työvoimapoliittisten maksusteiden lukumäärä selittää lineaarisella regressiomallilla tarkasteltuna toimeentulotuen saajan alentamiskuukausien määrän vaihtelusta noin 10,7 prosenttia ja ”työnhaku ei voimassa” -lausunnot yksin selittävät noin 8,1 prosenttia, kun toimeentulotukipäätösten määrä kontrolloidaan (liitetaulukko 1, s. 386). Yksittäistä raportoitua A4-maksuestekuukautta kohden hakijan vuoden aikana saamien alentamispäätösten määrä kasvaa siis noin 0,2:lla.

Suurin osa työvoimapoliittisen maksusteen saavista ei saa yhtään perusosan alentamispäätöstä: tarkasteluvuoden aikana maksusteen saaneista jopa 90 prosentille ei olekaan annettu tuen alentamispäätöstä lainkaan, kun alentamispäätökset kasaantuvat 10 prosentille vuoden aikana maksusteen saaneista. Edes niistä, jotka saivat vähintään neljä maksustettua vuoden aikana ja lisäksi toimeentulotukea vuoden jokaisena kuukautena, 49 prosenttia ei saanut alentamispäätöstä kertaakaan. Työvoimapoliittiset lausunnot eivät siten näytä muodostavan merkittävää kriteeriä tuen alen tamiselle, vaikka ne saattavat laukaista prosessin, jonka seurauksena alen tamisharkinta ensimmäisen kerran tehdään.

Yksi mahdollinen selitys tulokselle voi olla se, että alentamispäätöksen saaneet eivät kirjaudu työvoimapalveluiden piiriin ylipäänsä. Joka tapauksessa ainoastaan 0,5 prosenttia alentamispäätöksen saaneista ei ollut saanut koko tarkasteluvuoden aikana yhtään työvoimapoliittista maksustettua, eli lähes kaikki olivat olleet kirjautuneina työvoimapalveluiden piiriin ainakin jossain vaiheessa tarkasteluvuotta.

Työvoimapalveluiden antaman arvion edellyttäminen täysimääräisen toimeentulotuen perusosan ehtona

Toinen selitys sille, miksi työvoimapolitiittiset maksuesteet itsessään eivät selitä merkittävässä määrin alentamispäätöksiä, on erään ratkaisutyöntekijän kertoman mukaan se, että Kela on ainakin joissakin tapauksissa ottanut sen kannan, että toimeentulotuen perusosan alentamiselle asetettujen ehtojen sijaan on asetettu ehtoja täyden perusosan saamiselle. Tällöin voitaisiin myös kysyä, onko tuen alentamisessa todella kyse ”poikkeuksellisesta toimenpiteestä”, kuten Kelan (2018a) etuusohjeet edellyttävät. Esimerkiksi on edellytetty työvoimapalvelujen antamaa positiivista kannanottoa henkilön hyväksyttävästä syystä olla työmarkkinoiden ulkopuolella (niin sanottu 05-työllisyyskoodi) sen sijaan, että perusosa maksettaisiin täysimääräisenä ilman raportoitua laiminlyöntiä. Eräässä tapauksessa hakijalla on ollut työkyvyttömyyseläkehakemus vireillä ja lääkäri on todennut hänet työkyvyttömäksi, mutta häntä on silti pyydetty olemaan yhteydessä työvoimapalveluihin. Tällaisessa tilanteessa on vaarana, että päätös työkyvystä tulisi ulkoistetuksi työvoimapalveluille, vaikka toimeentulotukilain 2 a §:ssä rajataan pois edellytys hakeutua työvoimapalvelujen piiriin sellaiselta, jonka lääkäri on todennut työkyvyttömäksi.

Toisessa yhteydessä on taas vaadittu työnhaun voimassaolosta kertovaa koodia, vaikka henkilö on saanut työvoimakoodin, jonka perusteella henkilö ei ole työmarkkinoiden käytettävissä³ (Kela 2017). Erityisesti korkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden kannalta tällainen vaatimus täyden perusosan maksamisen edellytyksenä on erikoinen, koska toimeentulotukilain 2 a § niin ikään rajaa vaatimuksen osallistua työvoimapalveluihin pois sellaiselta, joka opiskelee päätoimisesti. Lain mukaan korkeakoulututkintoon tähtäävät opinnot ”ovat aina päätoimista”, minkä Kela (2019) myös toteaa opintotukea koskevilla verkkosivuillaan. Samasta syystä työvoimapalvelut tulkitsevat, että korkeakoulussa läsnä olevalla henkilöillä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Toimeentulotukea hakevat korkeakouluopiskelijat muodostavat kuitenkin merkittävän alentamispäätöksiä saaneiden ryhmän: tarkasteluvuoden loppuun mennessä Kela-siirron alusta lukien tukea on alennettu 820 sellaiselta ammattikorkeakoulu- tai korkeakouluopiskelijalta, jotka olivat saaneet opintotukea juuri ennen toimeentulotukijakson alkamista. Toimeentulotukilain näkökulmasta tämä on perusteltua, jos heidät tulkitaan ei-päätoimisiksi opiskelijoiksi, jolloin velvollisuus ilmoittautua työvoimapalveluihin koskee myös heitä, tai vaihtoehtoisesti silloin, jos heidän katsotaan ”laiminlyönnillään aiheuttan[een] sen, ettei työtä tai julkista työvoimaa ole voitu tarjota” (L 1412/1997, 10 §). Tällaisessa tapauksessa

3 On vaadittu ns. 02-työvoimakoodia henkilön saaman 05-koodin sijaan.

opinto-oikeutta itseään tulkittaisiin jonkinlaiseksi työn hakemisen tai ainakin työvoimapalveluihin osallistumisen estäväksi laiminlyönniksi.

Päätoimisten opiskelijoiden tilanteen tarkastelu ei ole tärkeää vain heidän itsensä kannalta vaan heihin liittyviä linjauksia voidaan pitää esimerkkinä perusosan alentamisen nykyisistä soveltamiskäytännöistä ja lain tulkinnan monitahoisuudesta. Toimeentulotukilain henki on kuitenkin se, että tuen alentamisen tulisi perustua sitä puoltaviin, hakijan kannalta negatiivisiin tietoihin, kuten lain 18 a § tuo selkeästi esille, sen sijaan, että edellytettäisiin positiivista, täyden perusosan maksamista puoltavaa kannanottoa. Kunnalta saatavien tietojen osalta 18 a § korostaakin sitä, että tietojen antaminen on kunnalle vapaaehtoista, koska lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 217/2016) ”[k]unnan sosiaaliviranomaisilla on parhaat edellytykset arvioida henkilöiden kokonaistilannetta”, eikä perusosan alentamisen tulisi siten tapahtua kaavamaisesti.

Perusosan alentamisharkinta

Työvoimapolitiittisten tai muiden toimenpiteiden laiminlyönnit eivät automaattisesti johda perusosan alentamiseen, vaan laiminlyönnin myötä alentamisen kohtuullisuutta harkitaan hakijan elämäntilanteen perusteella, jotta ”alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana” (L 1412/1997, 10 § 3 mom.). Kuten edellä olevasta ilmenee, laki edellyttää harkintaa myös useilla tasoilla, sillä lain taustalla olevan hallituksen esityksen mukaan ”tarkoituksena on antaa kunnalle mahdollisuus harkita tietojen luovuttamista” (HE 217/2016).

Tarkastelin toimeentulotuen saajista koostuvan aineiston I perusteella muutamien taustamuuttujien yhteyttä alentamisharkinnan toteutumiseen. Tarkastelu tapahtui kahdella eri selittävästä muuttujasta rakennetulla probit-regressiomallilla, joissa molemmissa selitettävä muuttuja oli hakijan toimeentulotuen perusosan alentaminen vähintään kerran tarkasteluvuoden aikana. Koska perusosan alentamisharkinta tehdään yleensä ensimmäisen alentamisen yhteydessä, kaksiarvoisen selitettävän muuttujan käyttö oli perusteltua. Aineisto rajattiin molemmissa tapauksissa vähintään neljä kuukautta toimeentulotukea saaneisiin, millä varmistettiin se, että tarkasteltavat hakijat ovat olleet potentiaalisia alentamispäätöksen saajia. Samasta syystä molemmissa malleissa kontrolloitiin työvoimapolitiittisten maksusteiden määrää.

Ensimmäisenä mallissa tarkasteltiin yksinhuoltajuuden vaikutusta alentamispäätösten esiintymiseen. Sukupuolen ja lasten lukumäärän vakioinnin jälkeen yksinhuoltajuus ei näyttänyt olevan yhteydessä alen-

tamispäätösten saamiseen, joten yksinhuoltajuus sinänsä ei näytä olevan merkittävä peruste luopua perusosan alentamisesta, vaikka yleisesti ottaen lasten suurempi määrä näyttää vähentävän alentamispäätöksen todennäköisyyttä (liitetaulukko 2, s. 386). Tämän tuloksen vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että yksinhuoltajilla on monesta syystä heikommat mahdollisuudet osallistua aktivointitoimenpiteisiin ja ottaa vastaan esimerkiksi patkätöitä verrattuna esimerkiksi kahden työtä vailla olevan vanhemman lapsiperheisiin (mm. päivähoidon järjestäminen nopeasti tai muuttaminen toiselle paikkakunnalle). Kelan (2018a, 77) etuohjeissa mainitaan yksinhuoltajien tilanteen erityislaatuisuudesta esimerkkinä kuitenkin vain sellainen tilanne, että yksinhuoltajalle tarjottaisiin yötyötä.

Toinen mielenkiintoinen aihepiiri yhdenvertaisuuden näkökulmasta on mielenterveyteen liittyvät ongelmat. Ne voivat vaikuttaa sekä hakijoiden työkykyyn että mahdollisuuksiin hakeutua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Samalla psyykinen toimintakyky voi olla yhteydessä esimerkiksi siihen, miten hyvin hakija osaa tuoda elämäntilannettaan esiin kohtuullisuusharkinnassa.

Toisen probit-regressiomallin perusteella kipu- ja psykoosilääkkeitä käyttävät saavat vähemmän alentamispäätöksiä (liitetaulukko 3, s. 387). Sen sijaan 18–64-vuotiailla, vuoden aikana vähintään neljä kuukautta toimeentulotukea saaneilla ADHD:n ja masennuksen hoitoon tarkoitettuja lääkkeitä käyttävien kohdalla ei näyttänyt olevan selvää, tilastollisesti merkitsevää vaikutusta alentamispäätösten saamiseen, ja ahdistuneisuuteen tarkoitettuja lääkkeitä käyttävillä oli mahdollisesti jopa suurempi todennäköisyys saada alentamispäätös. Mallissa iän, sukupuolen ja työvoimapolitiittisten maksusteiden määrä kontrolloitiin. Vaikka vuoden 2017 aikana saadut sairauspäivärahapäätökset näyttivät vähentävän tarkasteluvuonna saadun alentamispäätöksen todennäköisyyttä, psykoottisiin sairauksiin tai harhaluuloisuuteen liittyvän sairauspäivärahapäätöksen saaminen jopa kasvatti alentamispäätöksen mahdollisuutta ($\beta = 0,128$, $z = 2,06$; $p = 0,04$). Toimeentulotuen hakemista edeltävät psyykkistä toimintakykyä selvästi heikentävät ongelmat eivät siten näytä suojaavan asiakkaita tuen leikkaamiselta.

Edellä esitetyt tulokset antavat viitteitä siitä, että yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä hakijoiden toimintakykyyn liittyviä seikkoja, kuten psyykkistä hyvinvointia tai yksinhuoltajuutta, ei välttämättä oteta merkittävässä määrin huomioon alentamisen kohtuullisuusharkintaa tehtäessä. Esimerkiksi kohtuullisuusharkintaan liittyvä prosessi tulisi sovittaa sellaiseksi, että hakijat tulevat kohdatuiksi keskeisine ongelmineen heidän sen hetkinen toimintakykynsä huomioiden – riittääkö tähän esimerkiksi pelkkä kirjallinen kuuleminen? On kuitenkin syytä huomata, että tässä esitetyt

tulokset perustuvat varsin yksinkertaisiin tilastollisiin malleihin eivätkä välttämättä ota huomioon kaikkia eroja eri asiakasryhmien välillä, joten tulokset voivat selittyä ainakin osittain valikoitumisella tai eri ryhmien välisillä käyttäytymiseroilla, vaikka edellä tarkasteltuja eroja pyrittäisiinkin huomioimaan yksittäisten asiakkaiden kohdalla. Joka tapauksessa tulokset osoittavat sen, että alentamisharkintaan liittyvän prosessin tarkempaan, laadulliseen arviointiin olisi tarvetta. Erityisesti olisi syytä pohtia sitä, täytääkö asiakkaiden usein pelkästään kirjallisesti tapahtuva kuuleminen toimeentulotukilain edellyttämän kokonaisvaltaisen harkinnan edellytykset.

Yhteenvedo ja johtopäätökset

Tässä artikkelissa on haettu vastauksia siihen, miten yleistä toimeentulotuen perusosan alentaminen on ollut Kela-siirron jälkeen, miten usein alentamisyksöt pitkittyvät ja ovatko alentamispäätökset yhteydessä laiminlyöntien korjaamiseen tai toimeentulotuen piiristä poistumiseen. Lisäksi on tarkasteltu, mihin toimeentulotukilain kohtiin alentamispäätökset yleensä perustuvat ja miten asiakkaan tausta otetaan huomioon alentamisen kohtuullisuutta harkittaessa.

Tulosten perusteella perusosan alentamista on sovellettu marraskuun 2017 ja lokakuun 2018 välisenä aikana kuukausittain noin neljässä prosentissa 18–25-vuotiaiden ja 2 prosentissa 26 vuotta täyttäneiden myönteisistä toimeentulotukihakemuksista. Yhteensä vain noin kahdeksan prosenttia 18–25-vuotiaista ja neljä prosenttia 26 vuotta täyttäneistä toimeentulotuen saajista on saanut ainakin yhden alentamispäätöksen. Koska alentamispäätöksen saavista kaksi kolmesta puolestaan on miehiä, perusosan alentaminen onkin erityisesti nuoria miehiä koskeva ilmiö: alentamispäätöksen saaneista noin puolet (10 029) oli 18–30-vuotiaita miehiä. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkailta, jotka ovat saaneet tarkasteluvuoden aikana täydet 12 kuukautta toimeentulotukea, perusosan alentamisen osuus on noin kaksinkertainen mutta koskee silti vain alle viidennestä.

Tutkimus osoittaa myös, että perusosan alentamisyksöt usein pitkityvät monien kuukausien mittaisiksi, vaikka yksittäisen laiminlyönnin perusteella toimeentulotuen perusosaa voidaan toimeentulotukilain mukaan alentaa enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Aiempi alentamispäätös toimii ainakin teknisesti pohjana uutta toimeentulotukihakemusta käsiteltäessä ja käytännössä noin puolet edellisessä kuussa alentamispäätöksen saaneista saa samanlaisen päätöksen myös seuraavassa kuussa. Alentamispäätös ei siten aina johda alentamispäätökseen liittyvien laiminlyöntien lopettamiseen, vaan noin kuudennes alentamispäätöksen saaneista sai vuoden aikana vähintään neljä alentamispäätöstä. Lisäksi pitkittyneiden

alentamiskasojen jälkeen täyden perusosan saamisen ja toimeentulotuen piiristä poistumisen todennäköisyydet vähenevät merkittävästi, jolloin perusosan alentaminen ei näytä toimivan tehokkaana kannustimena työelämään tai työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin hakeutumiseen.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen perusteita tarkasteltaessa havaitaan, että selkeästi yleisin syy alentamiselle on toistuva kieltäytyminen pyydetyistä toimenpiteistä, minkä yhteydessä jää epäselväksi se, mihin toimeentulotukilain kohtaan ilmauksella tarkalleen ottaen viitataan. Vaikka toimeentulotukilaissa on säädetty selkeät ehdot perusosan alentamiselle, esimerkiksi työvoimapolitiittinen maksuete ei yleensä johda alentamiseen ja toisaalta tukea leikataan myös muista syistä kuin työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen vuoksi – esimerkiksi sadoilta korkeakouluopiskelijoilta, joilta opintotuki on syystä tai toisesta lakkautettu. Erityisesti tulisi pohtia sitä, voidaanko alentamista soveltaa tilanteissa, joissa oikeus toimeentulotukeen ylipäänsä on lain kannalta monitulkintainen, vai pitäisikö toimeentulotuen toimeenpanossa pitäytyä enemmän toimeentulotukilain suorissa säännöksissä. Miten perustellaan opiskelijoiden perusosan pitkäaikaista alentamista, kun toimeentulotukilaki korostaa alentamisen lyhytaikaisuutta ja yksilöitäviä laiminlyöntejä? Kun aiemman järjestelmän piirissä alentaminen liittyi usein henkilökohtaisesti laaditun aktivointisuunnitelman laiminlyöntiin tai tilanteisiin, joissa henkilöön ei saatu yhteyttä, nykyisessä järjestelmässä perusosan alentamisen soveltamista on laajennettu sellaisiin ryhmiin, jotka eivät ole välttämättä oikeutettuja työvoimapolitiittisiin palveluihin ylipäänsä.

Nykyisessä järjestelmässä on myös se riski, ettei tuensaajien elämäntilanteita oteta perusosan alentamisharkinnassa kaikilta osin huomioon. Esimerkiksi vaikeassa elämäntilanteessa olevat, kuten toimeentulovaikeuksista kärsivät yksinhuoltajaperheet, saavat tuen alentamispäätöksen lähes yhtä usein kuin muut lapsiperheet. Myöskään aiempi psyykenlääkitys tai psykoottisen sairauden perusteella annettu sairauspäivärahapäätös ei näytä suojaavan asiakkaita alentamispäätöksen saamiselta. Aineisto ei siten anna ainakaan tilastollisella tasolla viitteitä siitä, että psyykkisen sairauden vuoksi heikentynyt toimintakyky välttämättä vaikuttaisi perusosan alentamisen kohtuullisuuden arviointiin, vaikka yksittäisten tapausten täsmällinen arviointi vaatisi laadullista aineistoa eikä valitettavasti ollut tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen yhteiskuntapolitiikan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Vaikka toimeentulotukilaki ei sisällöllisesti juuri muuttunut Kela-siirron myötä, toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyvää harkintaa on pyritty ohjaamaan aiempaa eksplisiittisempiin sääntöihin perustuvaksi painottaen esimerkiksi ratkaisutyön pohjana toimivien etuusohjeiden merkitystä. Samalla ratkaisujärjestelmällä on ollut ohjaava vaikutus alentamispäätöksiin. Esimerkkinä Kelan toimeenpaneman toimeentulotukijärjestelmän järjestelmäkeskeisyydestä on se, että vaikka etuusohjeet mahdollistavat toimeentulotukilain mukaisesti 20 prosentin tai 40 prosentin alentamismääristä poikkeamisen (Kela 2018a), Kelan rekisteritietojen mukaan näistä enimmäismääristä ei ole poikettu kertaakaan.

Ratkaisutyö Kelassa on perinteisesti muistuttanut sitä vallankäytön muotoa, jota Max Weber luonnehti byrokraattiseksi – toisin sanoen ratkaisijat ovat tehneet töitä selkeän ohjeistuksen alaisena. Tarkan ohjeistuksen korostaminen yhdenvertaisuuden perustana on ollut perusteltua, koska Kelan maksamiin etuuksiin ei ole lainsäädännössä jätetty yleensä merkittävää harkintavaltaa, jolloin päätökset on ollut helppo perustaa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Sen sijaan toimeentulotukilain 10 § 4 momentin mukaan ”alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana”. Harkintavaltaa on toimeentulotukilain 18 a §:ssä ulotettu jopa tietoja luovuttavalle kunnalle ja siksi harkinnan toteutumista on pidetty esimerkiksi eri kuntien asukkaiden välistä muodollista yhdenvertaisuutta tärkeämpänä periaatteena.

Joka tapauksessa on tärkeä kysymys, miten hakijoiden yhdenvertaisuus taataan, jos harkintaa ei voida kokonaan palauttaa tarkkoihin sääntöihin. Yhtenäinen, hakijoiden elämäntilanteita jäsentävän, jaetun teoreettisen viitekehyksen tarjoava sosiaalityön kaltainen pohjakoulutus voisi nykyistä paremmin turvata yhdenvertaisuuden toteutumisen silloin, kun asiakkaiden toimintakykyyn liittyvät erityistarpeet korostuvat (yhdenvertaisuus-käsitteen järjestelmä- ja asiakaslähtöisten tulkintojen eroista ks. esim. Blomgrenin ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 212).

Toisaalta Kela on myös luonut uusia soveltamiskäytäntöjä esimerkiksi opiskelijoille, joten toimeentulotuen toimeenpanoa ei ainakaan kokonaan voida johtaa suoraan lakitekstistä. Tämä herättää kysymyksen siitä, minkälaisen prosessin seurauksena toimeentulotukilain toimeenpanoa koskevia tulkintoja Kelassa muodostetaan. Aiemman järjestelmän piirissä etuuskäsittelijöiden havaittiin alentavan perusosaa useammin kuin sosiaalityöntekijöiden (Karjalainen ym. 2013). Jos yksi keskeinen haas-

te nykyjärjestelmässä on monien ratkaisijoiden sosiaalialan koulutuksen puute (ks. Heinosen ja Laadun toinen artikkeli tässä kirjassa, s. 244), sosiaalityöntekijöillä tulisi ehkä olla merkittävä rooli tämän lisäksi myös ratkaisutyön ohjaamisessa sekä toimeentulotukea koskevien ratkaisukäytäntöjen luomisessa.

Askel kohti vastikkeellisempaa sosiaaliturvaa

Toimeentulotukijärjestelmä voidaan perusosan alentamisen osalta nähdä osana 1990-luvulla alkanutta suuntausta, jossa työtä vailla olevien aktivoinnilla on ollut kasvava rooli. Perinteisesti pohjoismainen hyvinvointimalli on nojannut niin sanottuun dekommodifioivaan hyvinvointivaltiokäsitykseen⁴, joka perustui ajatukseen siitä, että hyvinvointivaltion tulisi turvata työntekijöiden elinmahdollisuudet myös siinä tapauksessa, että työntekijä ei syystä tai toisesta haluaisi ottaa työtä vastaan – esimerkiksi palkkojen alentamisen tai työehtojen heikentämisen vuoksi (ks. esim. Esping-Andersen 1990, 23). Nykyisessä tulonsiirtojen vakuutusluontoisuutta korostavassa ajattelussa tulonsiirtojen kohteet, kuten työttömät tai työtä vailla olevat, nähdään enemmän reaktiivisessa roolissa sen sijaan, että heitä pyritäisiin voimaannuttamaan tasapuolisena neuvottelukumppanina työmarkkinoilla. Jos voidaan puhua jonkinlaisesta hyvinvointivaltiota koskevasta paradigmuutoksesta, uudelleen työvoimaa kommodifioivasta (vrt. Jessop 2002; Silverman 2003) eli työntekijän omaa neuvotteluasemaa nakertavasta näkökulmasta on tullut lähes synonyymi niin sanotun osallisuuden edistämisen kanssa (vrt. Huo ym. 2008).

Euroopan sosiaalipoliittisen verkoston (2016) erilaisia vähimmäistoi-meentuloturvan malleja käsittelevässä raportissa vastikkeellisuuden ulottamista vähimmäisturvaan pidetään ongelmallisena siksi, että se saattaa jättää huomiotta kaukana työelämästä olevat ryhmät, jotka eivät kykene esimerkiksi terveyden tai vamman johdosta osallistumaan työelämään. Voidaan kysyä, onko toimeentulotuesta – ehkä tahattomasti – tullut entistä vastikkeellisempi tukimuoto Kela-siirron jälkeen, kun perusosan alentamista on alettu soveltaa aiempaa laajemmin.

Kelan tekemät tulkinnat esimerkiksi opintojen rahoittamisesta ulottavat toimeentulotuen vastikkeellisuuden uusille alueille: muun muassa opiskelijoilta saatetaan edellyttää suunnitelmaa, jolla he voivat osoittaa kykenevänsä valmistumaan vuodessa (Kela 2018b). Siksi vanhaan järjestelmään verrattuna perusosan alentamisesta on tullut laajempi, opiskelu-

4 Tosin suomalainen hyvinvointijärjestelmä, joka puhkesi täyteen kukoistukseensa oikeastaan vasta 1980-luvulle tultaessa, on aina kytkeytynyt osaksi teollisuuspolitiikkaa muille pohjoismaille vieraalla tavalla eikä siten ole niin sanottu puhdas esimerkki pohjoismaisesta hyvinvointijärjestelmästä (Hänninen 2018).

aikojen lyhentämiseen eikä ainoastaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin liittyvä kannustinmekanismi.

Lainsäädäntöä kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, miten vastuu hakijan elämäntilanteen arvioinnista jakautuu Kelan, kuntien ja työvoimapalveluiden välillä. Voidaanko esimerkiksi lääkärin työkyvyttömäksi toteamilta toimeentulotuen hakijoilta edellyttää yhteydenottoa työvoimapalveluihin? Tai jos lainsäätäjä on rajannut perusosan alentamiseen liittyvät laiminlyönnit viranomaistoimenpiteisiin, tulisiko Kelan pitää itse vaatimasta omatoimisen työnhaun osoittamista sellaisilta hakijoilta, jotka perusosan alentamista koskevassa lainsäädännössä on rajattu työvoimapalveluiden ulkopuolelle? Tai onko lain hengen mukaista, jos Kela edellyttää hakijaa itse toimittamaan esimerkiksi kunnalta pyydettyjä tietoja, kun toimeentulotukilaki painottaa kuntien mahdollisuutta olla oman harkintansa perusteella ilmoittamatta hakijaa koskevia, alentamisen kannalta olennaisia tietoja?

Aktiivisuusdiskursseissa sosiaaliturvan varassa elävät nähdään usein työvoimapolitiikan kannalta indefiniittisinä objekteina – epäyksilöllisinä, korvattavina ja työmarkkinoiden käytettävissä olevia politiikan kohteina; ei niinkään itsenäisinä työmarkkinapolitiittisina toimijoina (vrt. Hänninen ym. 2019). Jos sosiaalityö empaattisuuteen ja voimaannuttamiseen pyrkivänä työotteena on perinteisesti muodostanut tällaiselle ajattelutavalle vastapainon, on nykytilanteessa varottava sitä, ettei toimeentulotukijärjestelmästä tule henkilökohtaiset erityistarpeet sivuuttava koneisto sen sijaan, että se vahvistaisi ihmisten kohtaamista, vuoropuhelua ja osallisuutta.

Lähteet

Blanchard O, Summers L. Hysteresis and the European unemployment problem. Julkaisussa: Fisher S, toim. NBER Macroeconomics Annual I. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1986.

Esping-Andersen G. The three worlds of welfare capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

Euroopan sosiaalipoliittinen verkosto. [Minimum income schemes in Europe. A study of national policies 2015](#). Bryssel: Euroopan komissio, 2016. Viitattu 20.10.2019.

Hauser R, Nolan B, Morsdorf K, Strengmann-Kuhn W. Unemployment and poverty. Change over time. Julkaisussa: Gallie D, Paugam S, toim. Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000: 25–46.

HE 217/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Holopainen A. [Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen toimeentulotuen perusosan alentamista koskevassa päätöksenteossa](#). Tampere: Tampereen yliopisto, 2016.

Huo J, Nelson M, Stephens JD. Decommodification and activation in social democratic policy. Resolving the paradox. *Journal of European Social Policy* 2008; 18: 5–20.

Hänninen S. Pekka Kosonen (1950–2018). In memoriam. *Politiikka* 2018; 60 (3): 265–270.

Hänninen S, Lehtelä K-M, Saikkonen P. Epilogue. The Nordic welfare state beyond ideology and utopia. Julkaisussa: Hänninen S, Lehtelä K-M, Saikkonen P, toim. The relational Nordic welfare state. Between utopia and ideology. Cheltenham: Elgar, 2019: 224–250.

Jehoel-Gijsbers G, Groot W. Unemployed youth. A lost generation? *Work, Employment & Society* 1989; 3: 491–508.

Jessop B. The future of the capitalist state. Cambridge: Polity, 2002.

Jokela M, Kivipelto M, Ylikännö M. Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpäperi 26, 2019.

Karjalainen J, Kuivalainen S, Hannikainen-Ingman K, Munkkila S. Keppi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina. Toimeentulotuki ja kannustimet. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013.

Kela. Kela ja TE-keskuksen koodit. Kysy Kelasta -verkkokeskustelu, 2017.

Kela. [Toimeentulotuki. Etuusohje](#). Helsinki: Kela. Päivitetty 19.12.2018a. Viitattu 26.12.2018.

Kela. [Perustoimeentulotuki opiskelijoille](#). Helsinki: Kela, 2018b. Viitattu 17.10.2019.

Kela. [Opintojen päätoimisuus](#). Helsinki: Kela, 2019. Viitattu 19.10.2019.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

Machin S, Manning A. The causes and consequences of longterm unemployment in Europe. Julkaisussa: Ashenfelter O, Card D, toim. Handbook of labor economics. Volume 3B. Amsterdam: Elsevier, 1999: 3085–3139.

Palola E, Hannikainen-Ingman K, Karjalainen V. Nuoret koulutuspuudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 29, 2012.

Penttilä R, Hiilamo H. Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa. *Yhteiskuntapolitiikka* 2017; 82 (4): 404–416.

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

Silverman BJ. Forces of labor. Worker's movements and globalization since 1870. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Julkaisuja 4, 2013.

Taloussanomien 24.1.2018. [Toimeentulotuen alennus yleistyi roimasti. Kelan leikkuri heilui heti 24 000 kertaa](#). Viitattu 25.10.2019.

Tanner JL, Arnett JJ. The emergence of 'emerging adulthood'. The new life stage between adolescence and young adulthood. Julkaisussa: Furlong A, toim. Handbook of youth and young adulthood. New perspectives and agendas. London: Routledge, 2009: 39–48.

Tanner JL, Krahn H, Hartnagel TF. Fractured transitions from school to work. Revisiting the dropout problem. Toronto: Oxford University Press, 1995.

De Vreyer P, Layte R, Wolbers MHJ, Hussain A. The permanent effects of labour market entry in times of high unemployment. Julkaisussa: Gallie D, Paugam S, toim. Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000: 134–152.

Liite. Regressioanalyysien tulokset

Liitetaulukko 1. Vähintään neljä kuukautta toimeentulotukea saaneiden 18–64-vuotiaiden saamien alentamiskuukausien määrää koskevat lineaariset regressiomallit.

Muuttuja	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4
Toimeentulotukikuukausien määrä	0,035		0,034	0,034
Työvoimapolitiittiset A4-lausunnot		0,227	0,226	0,202
Muut 84 eri maksustettää kuvaavaa työvoimapolitiittista lausuntoa selittäjinä				(ei raportoida)
Vakiotermi	−0,117	0,052	−0,249	−0,113
R ²	0,012	0,081	0,093	0,119
N	129 412	129 412	129 412	129 412
F	1 596	11 406	6 620	236
df	1	1	2	74
Root mse	0,811	0,782	0,777	0,119

Liitetaulukko 2. Tarkasteluvuoden aikana ainakin kerran alentamisen kohteeksi joutumisen mahdollisuus probit-regressiomallilla tarkasteltuna neljä kuukautta toimeentulotukea saaneiden 30–50-vuotiaiden alaikäisten lasten vanhempien joukossa.

Muuttuja	β	Keskivirhe	z	p
Toimeentulotukikuukaudet	0,180	0,005	33,6	< 0,001
Maksustekuukausien määrä	0,642	0,024	27,4	< 0,001
Ikä	−0,001	0,002	−0,32	0,52
Lasten lukumäärä	−0,059	0,007	−8,26	< 0,001
Sukupuoli (1 = mies, 2 = nainen)	−0,232	0,026	−8,99	< 0,001
Yksinhuoltaja	−0,051	0,034	−1,50	0,13
Vakiotermi	−2,904	0,98	−29,5	< 0,001
pseudo-R ²	0,16			
N	46 954			

Liitetaulukko 3. Tarkasteluvuoden aikana ainakin kerran alentamisen kohteeksi joutumisen mahdollisuus probit-regressiomallilla tarkasteltuna vähintään neljä kuukautta toimeentulotukea saaneiden 18–64-vuotiaiden joukossa (lääkkeiden ATC-koodit suluissa).

Muuttuja	β	Keskivirhe	z	p
Ikä	-0,020	0,000	-49,98	< 0,001
Sukupuoli (mies = 0, nainen = 1)	-0,371	0,009	-40,38	< 0,001
Kipulääkkeitä saaneet (N02)	-0,201	0,014	-14,22	< 0,001
Psykoosilääkkeitä saaneet (N05A)	-0,064	0,018	-3,63	< 0,001
Ahdistuneisuuteen tarkoitettuja lääkkeitä saaneet (N05B)	0,018	0,020	0,06	0,25
Rauhoittavia lääkkeitä saaneet (N05C)	-0,054	0,029	-1,91	0,06
Masennuslääkkeitä saaneet (N06A)	-0,022	0,014	-1,59	0,08
ADHD-lääkkeitä saaneet (N06B)	-0,054	0,036	-1,49	0,10
Sairauspäivärahuukausien määrä vuoden 2017 aikana	-0,057	0,005	-12,08	< 0,001
Vuoden 2017 aikana tapahtunut sairauspäivärahuukausi liittynyt psykoottisuuteen tai harhaluuloisuuteen	0,128	0,062	2,06	0,040
Maksuestekuukausien määrä	0,166	0,002	3,20	< 0,001
Vakiotermi	-0,259	0,019	-13,36	< 0,001
pseudo- R^2	0,12			
N	182 055			

Tuija Korpela ja Simo Raittila

Välinputoajat Kela-siirron jälkeen

Kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on rakennettu vastaamaan erilaisiin sosiaalisiin riskeihin, joita ihmiset voivat elämänsä aikana kohdata. Lähtökohtaisesti jokainen täysi-ikäinen henkilö on velvollinen elättämään itsensä sekä huolehtimaan elatusvelvollisuudestaan mahdollisiin lapsiin ja puolisoon. Perustuslain 19 § 2 momentissa on kuitenkin nimetty riskit (työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä, huoltajan menetyt), joiden perusteella jokaiselle taataan oikeus perustoimeentulon turvaan (L 731/1999, 19 §).

Nykyjärjestelmän tapa vastata riskeihin on ollut niiden häkittäminen eli kutakin riskiä varten on luotu tulonsiirtoja (kuten erilaisia etuuksia) ja sosiaali- ja terveyspalveluja (ks. esim. Hiilamo ja Saari 2008, 57; Saari 2015, 118–132). Näiden häkitettyjen riskien lisäksi ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon” (L 731/1999, 19 § 1 momentti). Tämän viimesijaisen turvan taloudellisena muotona toimii toimeentulotuki (L 1412/1997, 2 §).

Yhtenä perustoimeentulotuen Kela-siirron tavoitteena oli vähentää toimeentulotuen alikäyttöä ja ohjata tukeen mahdollisesti oikeutetut henkilöt muun asioinnin yhteydessä hakemaan tarvittaessa myös toimeentulotukea (HE 358/2014). Vastaavasti Kelan vastatessa suurimmasta osasta sosiaaliturvaetuuksia nyt on myös aiempaa helpompi selvittää toimeentulotukea hakevan kotitalouden oikeudet ensisijaisiin etuuksiin, sillä aiemmin mainittuja riskejä kohtaavien henkilöiden toimeentuloa ei tulisi jättää viimesijaisen turvan varaan (HE 309/1993; PeVM 25/1994; PeVL 34/1996). Kelassa toimeentulotuen parissa työskenteleviä palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoita ohjeistetaan ohjaamaan toimeentulotukea hakevat henkilöt hakemaan ensisijaisia etuuksia, joihin heillä saattaisi olla oikeus (Kela 2018, 46–47). Laissa toimeentulotuesta (L 1412/1997, 2 a §) myös veloitetaan, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta tukea hakevan henkilön pitää olla ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon.

Kela-siirron myötä perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien tulonlähteistä on aiempaa tarkempaa ja ajantasaisempaa tietoa myös tutkimusta varten. Aiemmin toimeentulotukea saavien kotitalouksien tuloista saatiin säännöllistä tietoa vain marraskuuden osalta (esim. THL

2017). Näistä tiedoista kävi ilmi, että pelkän toimeentulotuen varassa eli joka vuosi siihen aikaan noin 10 000 kotitaloutta. Yhdistämällä tämä tieto Pertti Honkasen asumistukirekisteriin perustuviin laskelmiin voitiin havaita, että vailla ansiotuloja ja ensisijaisia etuuksien olevia (ns. tulottomia¹) kotitalouksia on viimeisen kymmenen vuoden aikana marraskuisin ollut noin 30 000. Viimeisten vuosien aikana tällaisten kotitalouksien määrä on ennestään kasvanut ja Kela-siirron ensimmäisenä vuonna (2017) niitä arvioitiin olleen jo melkein 40 000. (Korpela 2017.)

Tässä tutkimuksessa pyrimme selvittämään Kelan etuusrekisteritietojen pohjalta, keitä ovat nämä väliinputoajat eli viimesijaisen perustoimeentulotuen varassa elävät, ensisijaisen syyperustaisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle jäävät henkilöt. Tarkastelemme, kuinka pitkään heidän tilanteensa jatkuu, minkä etuuksien saajiksi he siirtyvät, ja mistä ensisijaisen etuuksien puute mahdollisesti johtuu.

Tarkastelumme keskittyy henkilöihin, jotka ensimmäistä kertaa toimeentulotukea Kelasta saadessaan olivat vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja. Näin ollen heidän pääasiallinen tulonlähteensä oli perustoimeentulotuki ja mahdollisesti muut verottomat tai kustannuksia korvaavat tuet, jotka on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa (taulukko 1, s. 393). Valitsemalla tarkastelun kohteeksi vain ensimmäistä kertaa toimeentulotukea Kelasta saaneet henkilöt pyrimme arvioimaan hieman myös sitä, kuinka nopeasti uudet toimeentulotukiasiakkaat ohjataan hakemaan ensisijaisia etuuksia. Valitettavasti meillä ei ole käytössä Kela-siirtoa edeltävää vertailuaineistoa, joten emme voi tarkastella sitä, onko ohjaus parantunut Kela-siirron myötä.

Toivomme tutkimuksemme olevan avuksi sekä Kela-siirron seurausten arvioinnissa että suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista pohdittaessa. Yhtenä nykyisen, vuosikymmenten aikana rakennetun järjestelmän ongelmana on pidetty sitä, että se vastaa tiettyihin ongelmiin mutta jättää niiden väliin kuoppia, joihin osa putoaa (ks. esim. Määttä 2010). Tarkastelemme väliinputoajuutta ja siihen johtavia tekijöitä viimesijaisen turvan näkökulmasta ja rekisteritietoihin pohjautuen. Rekisterit tarjoavat mahdollisuuden väliinputoaja-käsitteen aiempaa tarkempaan operationaalisointiin. Käyttämämme väliinputoajuuden määrittelyn voivat kuitenkin täyttää myös henkilöt, joilla tilanne ei ole niin kriittinen.

Seuraavaksi käymme läpi aiempaa tutkimusta toimeentulotuen saajista, tuen saannin dynamiikasta sekä väliinputoajuudesta. Sen jälkeen kuvaamme tutkimusasetelmamme ja käyttämämme aineiston. Tämän jälkeen erittelemme ensisijaisen etuuksien ja ansiotulojen puutteen yleisyyt-

1 Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia kotitalouksia on joissakin aikaisemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä kutsuttu tulottomiksi. Käsittelemme tämän termin ongelmia lyhyesti myöhemmin tässä artikkelissa, kun määrittelemme tarkemmin tämän tutkimuksen aihetta.

tä ja syitä sekä mallinamme tilastollisesti tämän tilanteen pysyvyyttä eri ryhmissä. Lopuksi vedämme tulokset yhteen.

Taustaa

Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien osuus tukea saavista on kasvanut 1990-luvulta eteenpäin (THL 2017, 5). Aiemmissa tutkimuksissa toimeentulotuen pitkittyneen tarpeen on todettu olevan suhteellisesti yleisempää pitkäaikaistyöttömillä (esim. Hiilamo ym. 2005), miehillä ja yksin asuvilla (Haataja 2013). Yksinhuoltajien ja maahanmuuttajien keskimääräistä pitkäkestoisempaa tuen tarvetta ilmenee useissa EU-maissa (Gustafsson ym. 2002).

Toimeentulotuen saanti on tyypillisesti lyhytaikaista nuorilla ja pitkäkestoisempaa keski-ikäisillä (Parpo ja Moisio 2006). Vähän koulutetuilla nuorilla, varhain lapsuudenkodista muuttaneilla nuorilla, toimeentulotukea pitkään saaneiden lapsilla sekä nuorilla, jotka ovat yksinhuoltajia tai maahanmuuttajataustaisia, toimeentulotuen tarve on kuitenkin pitkäkestoisempaa kuin muilla nuorilla (Raittila ym. 2018; Ilmakunnas ja Moisio 2019).

Toimeentulotuen saannin kestoa ja toistumista eurooppalaisissa kaupungeissa vertaillaessa tutkimuksessa todettiin tuen saannin olevan herkkä erilaisille tukijärjestelmän ominaisuuksille ja ympäröivän yhteiskunnan tilanteelle. Tuen varasta poispääsy oli nopeampaa kaupungeissa, joissa taloudellisen tuen lisäksi tarjolla oli muutakin tukea – aktivointia tai muita palveluita. (Gustafsson ym. 2002.) Toimeentulotuen tarvetta ylipäänsä aiheuttavat yksilöllisten elämäntilanteiden ohella matala perusturvan taso ja korkeat asumiskustannukset (Hiilamo ym. 2005; Honkanen 2008 ja 2013; Perusturvan riittävyys II arviointiryhmä 2015, 100–110; Munkkila ym. 2017). Ensisijaista perusturvaa saamattomien henkilöiden kohdalla on kyse kuitenkin jostain muusta, sillä heidän kohdallaan kyse ei ole perusturvaetuksien riittämättömyydestä vaan niiden puutteesta.

Katri Hannikainen-Ingman ym. (2012) ovat esittäneet, että vailla ensisijaisia etuuksia olevien kotitalouksien määrä on kasvanut samalla, kun työvoimapolitiittisten karenssiläusuntojen määrä on noussut. Työvoimapolitiittinen karenssiläusunto liittyy esimerkiksi tilanteisiin, joissa henkilö eroaa työstä ilman pätevää syytä. Tällöin häneltä voidaan työttömyysturvalain (L 1290/2002, 2 a luku) mukaan evätä määrääjäksi oikeus työttömyysturvaan. Näin ollen ensisijaisen etuuden puutteen voidaan ainakin joissain tapauksissa katsoa johtuvan henkilön omasta toiminnasta, vaikka kyseessä olisikin perustuslain 19 § 2 momentissa mainittu riskitilanne, kuten työttömyys. Työvoimapolitiittisten karenssiläusuntojen ja ensisijaisten

etuuksien puutteen yhteydestä on siis aiemmin esitetty arvioita (Honkanen 2011; Hannikainen-Ingman ym. 2012), mutta tätä aiemmin asioiden yhteyttä ei ole henkilötasolla tarkasteltu (ks. kuitenkin Heikkilä ja Lahti 2000; Raittila ym. 2018).

Eri etuuksiin liittyvät lait voivat jättää myös aukkoja tai niitä voidaan tulkita yksilön näkökulmasta kohtuuttomasti. Pentti Arajärvi (2002) on arvioinut Suomen toimeentuloturvaa perustuslaillisesta näkökulmasta ja todennut esimerkiksi etuuksien saumakohdissa voivan tapahtua väliinputoamisia, joita ei voida pitää hyväksyttävinä eikä aina oikeellisinakaan (Arajärvi 2002, 284–295). Anna Metteri taas on väitöskirjassaan tutkinut sosiaalityöntekijöiden havaitsemia väliinputoamistilanteita. Tilanteet voivat johtua esimerkiksi lakien jättämistä aukoista, lakien tulkinnoista tai asiakkaan haluttomuudesta tai osaamattomuudesta hakea tukia. (Metteri 2012, 68.) Pelkän toimeentulotuen varassa elävien on aiemmin arvioitu olevan useimmiten juuri koulunsa päättäneitä, opintotuen piiriin kuulumattomia, ammatillisessa koulussa aloittaneita, yrittäjiä tai maahanmuuttajia (Hänninen ja Karjalainen 2007, 179–180).

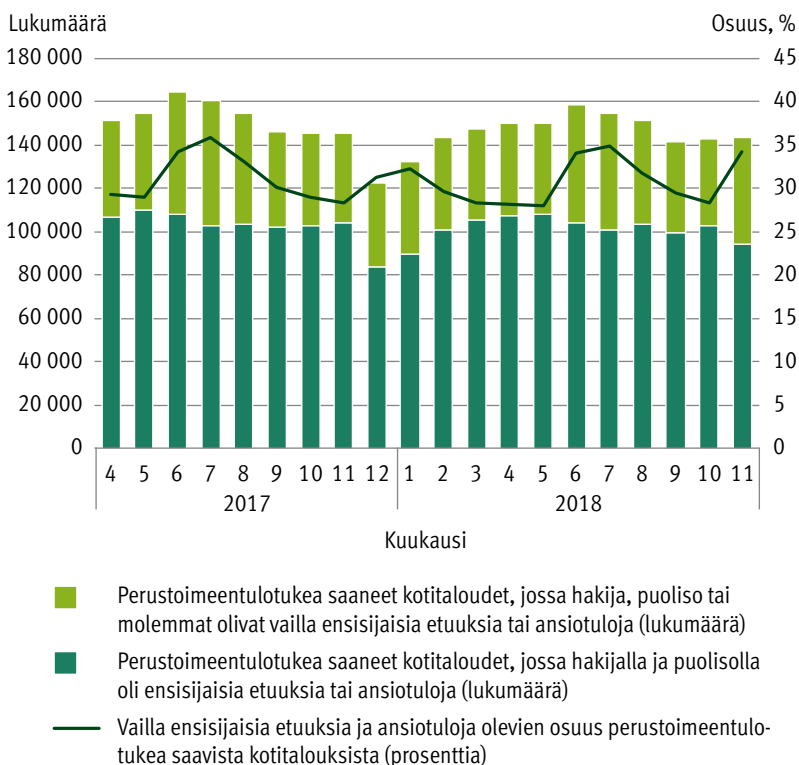
Kela-siirron jälkeisten tilastotietojen perusteella keskimäärin noin kolmasosassa perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista joko hakija, puoliso tai molemmat ovat vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja (kuvio 1, s. 392), joten he muodostavat toimeentulotuen saajista merkittävän osuuden. Suurimmillaan tällaisten kotitalouksien osuus on kesäisin, jolloin tuen saajien joukossa on paljon vailla etuuksia olevia nuoria, sillä opinnot päättyvät usein kevään lopussa tai niissä on kesätauko (ks. esim. Raittila ym. 2018, 16–17). Kuukausittain vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia kotitalouksia on ollut keskimäärin 46 000.

Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien ja viimesijaisen turvan varassa elävien henkilöiden ja kotitalouksien määrää ja tilannetta on tarkasteltu rekisteritietoihin pohjautuen ennenkin (esim. Honkanen 2011; Hannikainen-Ingman ym. 2012, 32–34). Näissä aiemmissa selvityksissä vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia on kutsuttu tulottomiksi viitaten siihen, ettei tällaisilla henkilöillä tai kotitalouksilla ole veronalaisia tuloja. Myös Anne Surakan ym. (2017) tutkimuksessa sosiaaliturvan pitkäaikaisesta saannista tarkastellaan yhtenä ryhmänä niin sanottuja tulottomia, joiden pääasiallinen toimeentulon lähde on toimeentulotuki. Tästä ryhmästä ei kuitenkaan ole täysin suljettu pois ensisijaisten etuuksien saajia.

Tulottomuus-käsite on ongelmallinen. Ensinnäkin se on arkikielen intuition vastainen: sana kuulostaa siltä, ettei tuensaajalla ole mitään tuloja, vaikka tässä määritelmässä hän voi saada rahaa elämiseen erilaisista tuista – viimesijaisena näistä toimeentulotuesta (vrt. taulukko 1, s. 393). Toisaalta tulottomuudella on ollut kirjallisuudessa välillä tiukempi määritelmä,

jossa mukaan on luettu ainoastaan toimeentulotukea saavat henkilöt (esim. Haataja 2013). Tällöin esimerkiksi asumistuki on katsottu tuloksi, jota saava henkilö ei ole tuloton. Lisäksi voidaan olettaa erilaisia tilanteita, joissa henkilö on aidosti tuloton arkikielen mukaisessa merkityksessä: hän ei saa mistään – ainakaan lisää – varoja käyttöönsä. Tällaisessa tilanteessa voi olla esimerkiksi väliaikaisesti säästöillään elävä henkilö tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut turvapaikanhakija. Samoin henkilö saattaa olla itse tuloton mutta ei puolison tulojen vuoksi ole oikeutettu viimesijaiseen tukeen, sillä toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa huomioidaan koko kotitalouden tulot ja varat.

Kuvio 1. Perustoimeentulotukea Kelasta saaneet kotitaloudet jaoteltuna sen mukaan, onko hakijalla ja puolisoilla veronalaisia tuloja eli ensisijaisia etuuksia tai ansiotuloja, kuukausittain huhtikuusta 2017 marraskuun 2018 loppuun.



Taulukossa 1 (s. 393) kuvaamme tarkemmin, millaista jakoa olemme tutkimuksessamme käyttäneet. Ensisijaisia tulonlähteitä ovat ansio- ja pääomatulojen lisäksi perustuslain 19 § 2 momentissa mainittuihin tilanteisiin suunnatut etuudet eli työttömyysturva, sairauspäiväraha, kuntoutusraha,

eläkkeet (vanhuuseläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeet, perhe-eläkkeet) ja vanhempainrahat sekä päätoimisten opintojen tukemiseksi tarkoitettu opintotuki (opintoraha ja opintolaina) ja lasten kotona hoitamisen tueksi tarkoitettu lasten kotihoidon tuki. Yhteistä näille etuus- ja tukimuodoille on niiden veronalaisuus eli kaikista mainituista etuuksista ja tuista maksetaan veroja.

Pelkästään verottomia tukia saavat luemme vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja oleviin. Näitä tuloja ovat toimeentulotuen lisäksi yleinen asumistuki, vammaistuki, lapsilisä, elatusapu ja -tuki sekä sotilasavustus. Näitä tukia voi kutsua myös kustannusten korvaukseksi (ks. esim. Arajärvi 2002, 246), sillä niitä ei sellaisinaan ole tarkoitettu pääasiallisiksi tulonlähteiksi. Tähän ryhmään olemme tutkimuksessamme lukeneet myös kerta-luontoisena maksettavat veronpalautukset, jotka maksetaan takautuvasti edellisen vuoden tuloista.²

Taulukko 1. Tulojen luokittelu tutkimustamme varten.

Ensisijaiset tulonlähteet	Verottomat tuet
Ansio- tai pääomatulot	Toimeentulotuki
Työttömyysturva	Asumistuki
Sairauspäiväraha	Lapsilisä
Kuntoutusraha	Elatusapu ja/tai -tuki
Eläke	Sotilasavustus
Vanhempainraha	Vammaistuki
Kotihoidontuki	Veronpalautus
Opintotuki	

Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi turvaksi ja varsinkin pidempään vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat henkilöt ovat sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta ei-toivotussa ja hankalassa tilanteessa. Toisaalta, kuten jo totesimme, perusturvan alhaisen tason vuoksi myös ensisijaisia perusturvaetuuksia saavat joutuvat huomattavissa määrin turvautumaan toimeentulotukeen, joten ensisijaisten etuuksien saanti ei välttämättä ole tie pois toimeentulotuen saamisesta ja tuloköyhyydestä. Kaiken kaikkiaan toimeentulotuen saannin pitkittyminen on ongelmallista sekä järjestelmän toimivuuden että yksilön kannalta. Seuraavaksi kuvaamme erityisesti toimeentulotuen saannin dynamiikkaan liittyviä tutkimuksia ja niiden tuloksia.

2 Veronpalautusten vaikutus toimeentulotuen saajien määrään on joka vuosi huomattava, sillä määrä on laskenut joka joulukuuta (veronpalautusten yleinen maksukuukausi vuoteen 2018 asti), kun veronpalautukset otetaan toimeentulotuen tarvelaskelmassa huomioon tulona eikä oikeutta toimeentulotukeen näin ollen välttämättä synny.

Tuen saannin dynamiikasta ja sen tutkimisesta

Toimeentulotuen saannin pysyvyyttä on tutkittu Suomessa paljonkin, mutta tarkasteltavana ovat yleensä olleet vuositason tapahtuvat muutokset elämäntilanteessa eivätkä kuukausitason muutokset. Usein myös tarkastellaan toimeentulotukikuukausien yhteenlaskettua määrää eikä yhtäjaksoista saantia (esim. Hiilamo ym. 2005; Haataja 2013). Tarkastelutason valinta vaikuttaa huomattavasti siihen, mistä tutkimuksen tulokset kertovat ja miten niitä voi yleistää. Vuosittaisen – ainakin kerran vuoden aikana – viimesijaisen turvan varassa olemisen voidaan katsoa antavan todellisuutta surkeamman kuvan kokonaistilanteesta (vrt. Immervoll ym. 2015, 42) tai ainakin kuvaavan hyvin erilaista tilannetta kuin pidempi yhtäjaksoinen vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja oleminen tai toistuva pelkän perustoimeentulotuen varaan putoaminen.

Ero voidaan tehdä myös viimesijaisen turvan saajien ja siirtymien kokonaismäärää tarkastelevan makrodynamiikan sekä yksilötason tuensaannin kestoa sekä siirtymiä tutkivan mikrodynamiikan välille (Immervoll ym. 2015). Makrodynamiikkaa on sinällään tutkittu paljonkin ja siitä tuotetaan säännöllisesti tilastoja. Makrotason tarkastelun ongelmana on usein kuitenkin se, että makrotasot voivat kätkeä sisäänsä mahdollisesti aika yleistäkin tiettyyn asemaan juuttumista. Työttömyyden, köyhyyden tai toimeentulotuen saannin jatkuvuuksien ja katkoksiin mikrodynamiikkojen tutkimus onkin merkityksellistä sen tarkentamiseksi, mitä tapahtuu niiden ihmisten elämässä, joilla esimerkiksi toimeentulotuen tarve pitkittyy. Seuraamalla yksilöitä yli ajan saadaan hieman tarkempaa tietoa siitä, millaisia asiakas- ja elämänpolkuja tilastojen taakse jää. Samalla on huomattava, että yksilöiden seurantaankin pohjaava tilastollinen analyysi irrottautuu kauas ihmisten arkisista kokemuksista ja elämästä. Kyselyaineistot ja laadullinen tutkimus täydentävät tätä kuvaa (ks. esim. Gretschel ja Myllyniemi 2017).

Björn Gustafsson ym. (2002) erottaisivat varsinaisen sosiaaliturvariippuvuuden ja tuen saannin kroonistumisvaikutukset. Heidän mukaansa sosiaaliturvariippuvuutta tutkittaessa tarvittaisiinkin sosiaaliturvaa saavan ryhmän lisäksi yhtäläisesti köyhistä koostuva vertailuryhmä, jonka jäsenet eivät saa tukia ja joihin vertaamalla voitaisiin päätellä nimenomaan sosiaaliturvan aiheuttama vaikutus esim. työkykyyn. Tällaisen vertailuasetelman luomista voidaan kuitenkin pitää epäeettisenä. Kroonistumisvaikutukset sen sijaan kertovat vain, millaisia vaikutuksia pitkäkestoisella tuen saannilla on verrattuna lyhyempikestoiseen tuen saantiin. Tämän tarkastelemiseksi riittää, että tutkitaan muutoksia tuensaajien joukossa. Tässä tutkimuksessa tuen pitkittyminen tuleekin ymmärtää pikemminkin tuen saannin kroonistumisen kuin sosiaaliturvariippuvuuden näkökulmasta.

Pitkittymisen mahdollisissa syissä voidaan puolestaan tehdä ero yksilön ominaisuuksien, kuten iän, koulutustason tai terveyden, sekä rakenteellisten tekijöiden välille. Rakenteellisilla tekijöillä tarkoitetaan esimerkiksi itse pitkittymisen vaikutuksia myöhempään työnsaantiin sekä toimeentulotuen kannustinongelmia. Rakenteellisten tekijöiden kohdalla voidaan puhua aidosta tilariippuvuudesta, jossa köyhyys itsessään ylläpitää mekanismeja, jotka vaikeuttavat siitä poistumista. (Suoniemi 2013, 13–14; Immervoll ym. 2015, 39.)

Puhtaan eron tekeminen yksilön ominaisuuksien ja varsinaisen tilariippuvuuden välille on vaikeaa, koska näillä voidaan ajatella olevan myös yhteisvaikutuksia. Esimerkiksi työttömyyteen lukkiutumista selittävien signaalivaikutusten – joiden ajatuksena on, että pidempään työttömänä ollut vaikuttaa huonommalta työntekijältä (oli näin todellisuudessa tai ei) – voi ainakin periaatteessa olla erilainen eri ammasteissa, miehillä ja naisilla, nuorilla ja vanhoilla, maahanmuuttajilla ja syntymästään lähtien Suomessa asuneilla. On myös todennäköistä, ettei kaikkia tiettyyn tilanteeseen lukkiutumista selittäviä tekijöitä kyetä havainnoimaan (vrt. Gustafsson ym. 2002). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa ei kyetä kontrolloimaan ihmisten terveydentilaa, jolloin ei voida päätellä luotettavasti, johtuuko näennäisesti rakenteellinen tiettyyn tilanteeseen juuttuminen siitä, että tilanteesta poistumaan valikoituvatkin terveimmät.

Mikäli tutkimuksissa tarkasteltavaksi otetaan vain uusia alkavia jaksoja, saadaan positiivisempi kuva kuin ottamalla mukaan myös jo pidempään kestäneet jaksot. Tällöin aineistossa jäisivät aliedustetuiksi jo tarkasteltavan ilmiön piirissä olevat eli ne, joiden tilanne on kestänyt pisimpään. Tällaisten henkilöiden kohdalla rakenteellisten ja yksilöllisten tekijöiden vaikutusten voidaan myös odottaa olevan voimakkaimmillaan.

Aikaisempien jaksojen huomiointi tutkimuksessa on usein hankalaa tai jopa mahdotonta. Perustoimeentulotuen Kela-siirto tarjoaa tilanteen keston tutkimiseen hedelmällisen asetelman, koska kyseessä on luonnollisesti ensimmäinen kerta, kun ihmisen on mahdollista olla vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja ja saada toimeentulotukea Kelasta. Meillä ei ollut mahdollisuutta eritellä niitä tuen saajia, jotka ovat olleet samassa tilanteessa jo ennen tarkastelun alkua eli ennen Kela-siirtoa. Toisaalta täysin rinnasteista aikaisempaa tilannetta ei ole, ja tutkimuksessamme saadaan mukaan kaikki alkavat jaksot uudessa järjestelmässä, jossa tuen saajat ovat Kelan ohjauksen piirissä. Niillä henkilöillä, jotka ovat olleet vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja jo pitkään ennen toimeentulotuki-uudistusta, tilanteen pitkittyminen on voinut vaikeuttaa siitä poispääsyä jo aikaisemmin eikä tätä rakenteellista vaikutusta kyetä tässä tutkimuksessa kontrolloimaan. Vuosiakin jatkunut tilanne havaitaan vain siltä osin kuin

se on jatkunut Kela-siirron jälkeen. Toisaalta pisimpään tällaisessa tilanteessa olleet eivät jää pois aineistosta, kuten olisi silloin, jos tarkasteltaisiin uusia alkavia jaksoja joskus muulloin kuin Kela-siirron yhteydessä.

Tutkimusasetelma

Tässä tutkimuksessa arvioidaan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien henkilöiden tilanteen pysyvyyttä seuraamalla, kuinka pitkään ansiotulojen ja ensisijaisten etuuksien puute heillä jatkuu ja minkä verran heitä siirtyy joko osittain tai kokonaan ensisijaisten etuuksien saajiksi tai kokonaan pois perustoimeentulotuen ja muiden sosiaaliturvaetuuksien saajien joukosta. Tarkastelua on tehty myös demografisten taustatekijöiden mukaan eriteltynä, jotta kuva tällaisessa tilanteessa olevista tarkentuisi.

Tarkemmin määriteltynä tutkimuskysymyksemme ovat:

1. Kuinka pitkään vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat henkilöt ovat pelkän viimesijaisen turvan varassa?
2. Minkä ensisijaisten etuuksien saajiksi henkilöt siirtyvät?
3. Mistä syystä henkilöt ovat vailla ensisijaisia etuuksia?
4. Miten pelkän viimesijaisen turvan varassa olemisen kesto, siirtymisen ensisijaisten etuuksien saajaksi ja syyt ensisijaisten etuuksien puuttumiselle eroavat henkilön taustatekijöiden mukaan?
5. Keitä ovat ne henkilöt, jotka jäävät pitkäaikaisesti vaille ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja?

Seurasimme kuukausitasolla vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä, jotka ovat saaneet perustoimeentulotukea tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä. Ensimmäisen Kelasta saadun perustoimeentulotukijakson kestoja mallinnettiin syyspesifeillä duraatiomalleilla³ ja eriteltiin taustatekijöittäin.

Mahdollisina tilanteen pysyvyyttä selittävinä tekijöinä tarkasteltiin henkilön ikää, sukupuolta, kotitalouden rakennetta, asuinkunnan tyyppiä (yleisen asumistuen kuntatyyppi), kansalaisuutta sekä ensimmäistä toimeentulotuen saantikuukautta. Pelkän viimesijaisen turvan varaan päättymisen syinä tarkastelimme kielteisiä työvoimapolittisia lausuntoja sekä kielteisiä päätöksiä Kelan maksamista ensisijaisista etuuksista.

3 Kilpailevien riskien kuvaamiseksi mallintaminen tehtiin erikseen kullekin tunnistetulle siirtymälle niin sanottuna syyperustaisena mallina (komplementaarinen log-log-linkkifunktio R-tilasto-ohjelmiston GLM-paketilla). Tällaisessa mallissa muut siirtymät johtavat yksilön sensorointiin eli niissä tarkastellaan kerrallaan vain yhden siirtymän todennäköisyyttä. Yhteensasketut syyspesifit siirtymätodennäköisyydet vastaavat siirtymätodennäköisyyksiä kokonaisuudessaan. Tarkastelemme siirtymät ovat suurelta osin toisensa pois sulkevia. Ks. luku "Aineisto ja sen rajaukset", s. 397.

Aineisto ja sen rajaukset

Tutkimuksen aineisto on koottu Kelan etuusrekistereistä. Tutkimuksen perusjoukkoon kuuluvat kaikki iältään vähintään 18-vuotiaat henkilöt, jotka kuuluivat tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä Kelasta perustoimeentulotukea saaneeseen kotitalouteen ja olivat joko kotitaloudelle tukea hakeneita henkilöitä tai näiden puolisoita⁴ ja joilla ei ensimmäistä kertaa tukea saadessaan ollut tuloina ensisijaisia etuuksia eikä ansiotuloja. Näin rajattuun aineistoon kuului 96 076 henkilöä. Olemme seuranneet tilanteen pysyvyyttä näillä henkilöillä kuukausitasolla ensimmäisestä tukikuukaudesta vuoden 2018 toukokuuhun tai siihen kuukauteen asti, jolloin henkilö alkoi saada jotain Kelan maksamaa ensisijaista etuutta tai ei enää saanut perustoimeentulotukea.

Tieto toimeentulotuen saannista perustuu Kelan perustoimeentulotuen maksutietoihin ja maksujen kohdistumisen ajankohtaan⁵. Koska olemme kiinnostuneita siitä, minkä ensisijaisten etuuksien saajiksi henkilöt mahdollisesti siirtyvät, olemme yhdistäneet kuvattuun pohja-aineistoon kuukausitason tietoa Kelan maksamien ensisijaisten etuuksien saannista. Tämä tieto perustuu ensisijaisen etuuden maksuajankohtaan, sillä toimeentulotuen laskelmassa otetaan huomioon sillä hetkellä käytettävissä olevat tulot.

Jos ensisijainen etuus on vireillä toimeentulotukipäätöstä tehtäessä, liitetään päätökseen varaus sille, että ensisijaisesta etuudesta vähennetään toimeentulotukena maksettu määrä (L 1412/1997, 23 §; Kela 2018, 176–178). Näin tarkalla tasolla emme kuitenkaan tässä yhteydessä ole pystyneet henkilöiden tuloja tarkastelemaan, vaan henkilöiden tulotiedot perustuvat toimeentulotukirekisteristä saatavaan kullekin kuukaudelle kohdistuneen ensimmäisen ratkaisun tietoihin henkilön tuloista. Vaikka hän olisi myöhemmin saanut takautuvan päätöksen esimerkiksi työttömyysetuudesta, katsomme ensisijaisen etuuden puutteen lakanneen vasta sellaisena kuukautena, kun maksu tällaisesta etuudesta on varsinaisesti saatu. Näin ollen tarkastelemamme jakso päättyy, jos henkilölle on muiden etuusrekistereiden tietojen perusteella kyseisenä kuukautena maksettu jotain ensisijais-

4 Perustoimeentulotuki on kotitalouskohtainen tuki, jossa samaan kotitalouteen katsotaan kuuluvaksi hakija, hänen mahdollinen puolisonsa ja heidän alaikäiset lapsensa. Sekä hakijan että puolison tulot ovat tiedossa. Täysi-ikäinen vanhempansa (tai vanhempiensa) luona asuva henkilö muodostaa oman toimeentulotukikotitaloutensa.

5 Vrt. Kelan viralliset toimeentulotukitilastot, jotka perustuvat tuen maksuajankohtaan. Valitsimme aineiston pohjaksi maksun kohdistumisajan kuukausitasolla, koska se mielestämme kertoo paremmin toimeentulotuen tarpeesta tuona ajankohtana. Virallisissa tilastoissa henkilö lasketaan toimeentulotuen saajaksi toukokuussa, vaikka tuon kuukauden ainoa toimeentulotukeen liittyvä maksu olisi esim. maaliskuulle kohdistuvan lääkärilaskun maksu. Vastaavasti jos esimerkiksi toimeentulotuen käsittelyssä on ollut ruuhkaa ja maaliskuun tuki maksetaan vasta huhtikuussa, henkilö tai kotitalous ei näy saajana maaliskuun tilastoissa.

ta etuutta. Näin pyrimme mahdollisimman hyvin kuvaamaan ajanjaksoa, jolloin henkilö on vaille ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja: hänellä on tarvetta toimeentulotuelle (riippumatta siitä, onko tälle jaksolle myönnetty toimeentulotuki jo maksettu ja henkilön käytettävissä) eikä hänellä ole ensisijaisia tuloja käytettävissään.

Rekisterien pohjalta määrittelimme seuraavien Kelan maksamien etuuksien saantikuukaudet: opintoraha, työttömyysturva, kansaneläkkeet ja takuueläke, sairauspäiväraha, kuntoutusraha ja vanhemmuuden tuet (vanhempainpäivärahat, lasten kotihoidon tuki). Selittämättä jäi isoja siirtymäryhmiä, keskeisimpänä näistä siirtyminen työelämään, sillä käytösämme ei ollut kattavia tietoja ansiotuloista.

Koska eri etuuksiin liittyviä maksuja on mahdollista saada saman kuukauden aikana, oli etuuksien saannissa jonkin verran päällekkäisyyttä myös siirtymävaiheessa (479 tapausta). Näissä päällekkäistapauksissa olemme luoneet seuraavan hierarkian, jossa henkilö luetaan hierarkian mukaan ensin mainitun etuuden saajaksi, jos hän saa sekä sitä että jotain myöhemmin mainittua etuutta:

kuntoutusraha → sairauspäiväraha → vanhempainetuudet → opintoraha → eläke → työttömyysetuudet

Muiden etuuksien maksutietojen lisäksi pohja-aineistoon on lisätty tietoja mahdollisista syistä pelkän viimesijaisen turvan varaan päätymiselle. Ensinnäkin aineistoon on liitetty tieto joko ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena tai enintään neljä kuukautta sitä ennen saadusta TE-palveluiden antamasta työttömyysturvan maksamisen estävästä työvoimapolitiittisesta lausunnosta. Tällaisia lausuntoja ovat esimerkiksi niin sanotut karenssilausunnot, joita annetaan työvoimapolitiittisesti moitittavasta toiminnasta (L 1290/2002, 2 a luku).

Lausunnot on kohdistettu ajallisesti Kelan tiedoissa olevan lausuntopäivän mukaan. Henkilöllä voi hyvin olla ensimmäiselle toimeentulotukijaksolle ajallisesti kohdistuva kielteinen lausunto jo aiemmalta ajalta tai hän on saattanut saada uuden myönteisen lausunnon kyseisen ajankohdan jälkeen. Vaikka tieto ei välttämättä ole aivan täsmällinen, pidämme sitä kuitenkin informatiivisena, sillä työvoimapolitiittisten karenssilausuntojen ja ensisijaisten etuuksien puutteen yhteydestä on aiemmin esitetty arvioita (Honkanen 2011; Hannikainen-Ingman ym. 2012). Henkilötasolla näiden yhteyttä ei kuitenkaan aiemmin ole juurikaan tarkasteltu (ks. kuitenkin Heikkilä ja Lahti 2000; Raittila ym. 2018).

Kelan toimeenpanemien etuuksien osalta meillä on tietoa hylätyistä eli kielteisistä päätöksistä. Työttömyysturvan osalta olemme tarkastelleet sitä, oliko henkilöllä kielteinen työttömyysturvapäätös voimassa sinä

kuukautena, kun hän sai ensimmäisen kerran toimeentulotukea Kelasta. Tämä on käsittelemistämme syistä ajallisesti tarkimmin kohdistettu tieto. Muita kielteisiä päätöksiä emme pystyneet ajoittamaan yhtä tarkasti. Sairauspäivärahan, kuntoutusrahan, opintorahan ja kansaneläkkeen tiedoista olemme poimineet mistä tahansa syystä hylätyt päätökset, jotka on laitettu vireille samana kuukautena tai aikaisintaan kolme kuukautta ennen kuin henkilö on saanut ensimmäisen kerran toimeentulotukea Kelasta. Koska osaa etuuksista voi ja pitää hakea vasta takautuvasti, olemme ottaneet mukaan myös sellaiset kielteiset päätökset, jotka koskevat hakemuksia, jotka on laitettu vireille ensimmäisen toimeentulotukikuukauden jälkeen niiden takautuvan hakuajan puitteissa. Sairauspäivärahassa takautuva hakuaika on kaksi kuukautta (L 1224/2004, 15 luku 4 §), kuntoutusrahas- selman neljä kuukautta (L 566/2005, 41 §) ja kansaneläkkeissä kuusi kuukautta (L 568/2007, 55 §). Opintorahaa ei voi hakea takautuvasti, joten sen osalta mukana on vain enintään kolme kuukautta aiemmin tai ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena vireille laitettut hakemukset.

Kielteiset päätökset olemme poimineet hakemusten vireilletulon ajankohdan perusteella, koska tämä kertoo mielestämme parhaiten ajankohdasta, jolloin hakija on havainnut mahdollisen oikeutensa ensisijaiseen etuuteen ja hakenut sitä. Intuitiivisesti mielekästä olisi voinut olla poimia vain juuri ennen ensimmäistä toimeentulotukikuukautta ratkaistut kielteiset päätökset, mutta ratkaisuaajat saattavat venyä ja joissain tapauksissa toimeentulotukeen saatetaan turvautua juuri sinä aikana, kun päätöstä ensisijaisesta etuudesta odotetaan. Kaikkein mielekkäintä olisi voinut olla tarkastella ajankohtaa, jolle etuutta on haettu, mutta kyseistä tietoa ei kaikkien etuuksien osalta ollut saatavilla, joten päädyimme hakemuksen vireilletulokuukauteen.

Olemme käyttäneet melko tiukkaa aikarajausta kielteisten päätösten mukaan ottamisessa, sillä emme halua ylitulkita niiden yhteyttä ensisijaisen etuuksien puutteeseen. Ensisijaisesti ajattelempa hakemusten kuvaavan sitä, missä määrin hakijat ovat ainakin ajatelleet olevansa mahdollisesti oikeutettuja kyseisiin etuuksiin ja näin ollen heillä on todennäköisesti ollut pyrkimys saada ensisijaisia etuuksia.

Tulokset

Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevissa painottuvat erityisesti nuoret (18–24-vuotiaita 45 % aineistosta), miehet (63 % aineiston henki-

löistä) ja kaupungeissa asuvat (75 % aineiston henkilöistä asuu asumistuen kuntaryhmissä I, II ja III⁶).

Taulukossa 2 (s. 401) kuvaillaan aineistoomme kuuluvien henkilöiden jakautumista taustatekijöittäin ja sitä, kuinka pitkään he keskimäärin ovat vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja. Kaikkiaan noin 142 000 perustoimeentulotukea tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä saanutta henkilöä oli ilman ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja ainakin yhden kuukauden ajan tarkastelujaksolla (tammikuu 2017 – huhtikuu 2018). Tämä vastaa noin 3,2:ta prosenttia aikuisesta väestöstä.

Kuten edellä on kuvattu, rajasimme tutkimuksessa seurattavan ryhmän niin, että ensimmäisen kuukauden, jolloin henkilö on ollut vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja, on oltava myös hänen ensimmäinen perustoimeentulotukikuukautensa Kelassa. Tämä valikoi ryhmän (n = 96 076), jossa jaksot ovat pidempiä (keskiarvo 4,6 kuukautta) kuin niillä, jotka olivat mahdollisesti saaneet Kelasta perustoimeentulotukea jo ennen kuin he saivat kielteisen päätöksen jostain ensisijaisesta etuudesta tai joutuivat työttömäksi (n = 142 019, jakson keston keskiarvo 3,9). Näin ollen tarkastelemamme ryhmän väliinpuotoajuutta voidaan pitää syvempänä kuin laajemmassa ryhmässä. Vain noin prosentti tarkastelemastamme ryhmästä oli eläkeikäisiä⁷, minkä takia heidät on jätetty pois myöhemmistä varsinaisista malleista.

Taulukossa 2 esitetyt keskiarvot ja osuudet näyttävät suuntaa-antavasti, miten tilanteen yleisyys ja jaksojen kesto vaihtelevat ryhmittäin. Keskimääräinen ensimmäisen jakson kesto on 4,6 kuukautta, mutta 30 prosentilla tuensaajista tilanne toistuu myöhemmin tarkastelujaksolla.

6 Kuntaryhmäjako perustuu yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen määrittelyssä käytäviin kuntaryhmiin. Se jaottelee hyvin erityyppisiä ja tutkimuksellisesti kiinnostavia asuinalueita Suomesta. Kuntaryhmän I muodostaa Helsinki yksin. Kuntaryhmään II kuuluvat muut pääkaupunkiseudun kunnat: Espoo, Kauniainen ja Vantaa. Kuntaryhmään III kuuluu muita kaupunkeja: Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Kajaani, Kerava, Kirkkonummi, Kouvola, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Lohja, Mikkeli, Nokia, Nurmijärvi, Oulu, Pori, Porvoo, Raisio, Riihimäki, Rovaniemi, Seinäjoki, Sipoo, Siuntio, Tampere, Turku, Tuusula, Vaasa ja Vihti. Loput kunnat Ahvenanmaan kuntia lukuun ottamatta kuuluvat kuntaryhmään IV.

7 Tarkempi tarkastelu (ei esitetty) näyttää, että yli 65-vuotiaat vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat ovat enimmäkseen (45–53 %) muita kuin Suomen kansalaisia. Heillä ei välttämättä ole oikeutta eläkkeeseen Suomessa. Kokonaisuudessaan eläkeikäiset muiden maiden kansalaiset muodostavat kuitenkin vain noin puoli prosenttia vähintään yhtenä kuukautena tarkastelujaksolla vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista henkilöistä eli kyseessä on pieni ryhmä.

Taulukko 2. Vähintään yhtenä kuukautena tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleiden henkilöiden jakautuminen taustatekijöittäin sekä ensimmäisen jakson kesto ja jaksojen uusiutuvuus.

Taustatekijä		Lukumäärä	% aineistosta	Ensimmäisen jakson kesto, keskiarvo	Henkilöt, joilla useampia jaksoja seuranta-ajalla, %
Ikäryhmä	18–24	43 223	45	4,4	33
	25–34	25 992	27	4,5	30
	35–44	12 372	13	4,7	28
	45–55	9 172	10	4,8	26
	55–64	4 777	5	5,1	23
	65–	540	1	5,8	12
Sukupuoli	Miehet	60 213	63	4,8	32
	Naiset	35 863	37	4,1	27
Kotitaloustyyppi	Yksin asuva	46 513	48	5,3	33
	Muiden kanssa asuva 1 hengen kotitalous	13 755	14	4,0	29
	Vanhemman luona asuva	13 655	14	4,2	32
	Pariskunta, ei lapsia	9 123	10	3,5	26
	Pariskunta ja lapsi(a)	8 146	8	3,3	24
	Yksi aikuinen ja lapsi(a)	4 884	5	3,9	27
Asumistuen kuntaryhmä	I	17 925	19	5,3	31
	II	11 413	12	5,1	32
	III	41 902	44	4,4	30
	IV	24 376	25	4,0	29
	Muu	460	0	3,8	20
Kansalaisuus	Suomi	81 378	85	4,7	32
	Muu EU-maa	1 051	1	3,5	24
	Yleisimmät pakolaisten lähtömaat	7 439	8	3,8	20
	Viro tai Venäjä	2 548	3	3,8	26
	Muu tai tuntematon	3 660	4	3,7	26

Vaikka useammalla 18–24-vuotiaalla nuorella kuin sitä vanhemmalla on jaksoja, jolloin he eivät ole saaneet ensisijaisia etuuksia eivätkä ansiotuloja, nuorten jaksot ovat keskimäärin lyhyempiä. Heillä tilanne kuitenkin toistuu hieman muita ikäryhmiä useammin. Pisimmät jaksot pelkän viimesijaisen turvan varassa on yksin asuvilla, yli 65-vuotiailla, helsinkiläisillä, miehillä ja Suomen kansalaisilla. Yli 65-vuotiaita lukuun ottamatta nämä ovat pitkälti samat ryhmät, joilla tilanne myös toistuu tarkastelujaksolla muita yleisemmin. (Taulukko 2.) Tarkempi tilanteen toistuvuuden tarkastelu on kuitenkin jätetty tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Väliinputoajuuden kesto ja viimesijaisen turvan saajien siirtymät ensisijaisten etuuksien saajiksi

Taulukossa 3 (s. 403) on esitetty vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien määrä tarkasteltavien jaksojen keston mukaan. Riskiryhmässä ovat kunakin kuukautena ne jäljellä olevat tuensaajat, jotka rekisteritietojen perusteella eivät ole vielä poistuneet aineistosta – olipa syynä poistumiseen sitten esimerkiksi pääsy ensisijaisille etuuksille, seuranta-ajan päättyminen tai muu poistuminen Kelan rekistereistä. Riskiryhmä kuvaa siis kunakin seurantakuukautena joukkoa, josta on mahdollista joko siirtyä ensisijaisten tulolähteiden saajaksi tai jäädä yhä vaille niitä.

Huomattavaa on, ettei tämä luku kerro vielä luotettavasti jaksojen tyyppillisestä kestosta. Osa jaksoista on alkanut vasta seurannan loppupuolella, eivätkä ne siten ole voineet kestää kauempaa kuin muutamia kuukausia. Taulukko 3 kuvaakin pikemminkin käytettävissä olevan aineiston seurantojen kestoja jakaumaa. Tässä lyhyet seurantajaksot ovat luonnostaan yliedustettuina.

Puolet tarkasteluryhmään kuuluvista on pelkän viimesijaisen turvan varassa alle kaksi kuukautta (kuvio 2, s. 404). Kolmanneksen (31 %) status muuttuu jo ensimmäisen kuukauden aikana. Ensimmäisen kahden kuukauden jälkeen riski jäädä pelkän viimesijaisen turvan saajaksi kasvaa kuitenkin huomattavasti: kahden kuukauden kuluttua yhä vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista enää 20 prosentin status muuttuu seuraavan kuukauden aikana, ja vain 15 prosentin sitä seuraavana kuukautena. Kokonaisen vuoden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista enää noin 7–8 prosenttia kuukaudessa siirtyy ensisijaisten etuuksien saajaksi tai heidän tilanteensa muuttuu muuten.

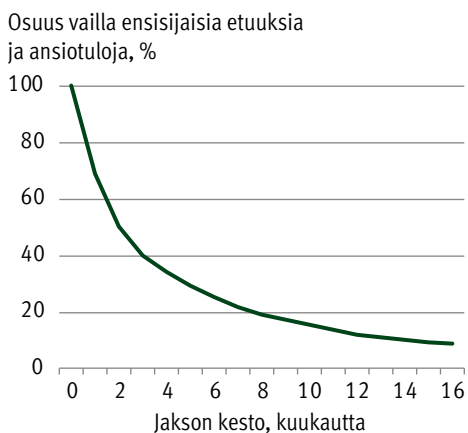
Taulukko 3. Aineiston koko seurantakuukausien määrän mukaan.

Seurantakuukausia	Riskiryhmässä
0	96 076
1	66 376
2	47 200
3	37 128
4	31 146
5	25 970
6	22 200
7	19 076
8	16 485
9	14 516
10	12 990
11	11 362
12	9 623
13	8 696
14	7 595
15	6 566
16	4 645
Havaintokuukausia yhteensä	521 065
Henkilöitä	96 076

Siinä, missä kuukausittaisella ehdollisella siirtymätodennäköisyydellä (*hazard*) on aika suora tulkinta⁸, voidaan muut selittävät tekijät tulkita vain suhteessa muihin saman muuttujan ryhmiin. Esimerkiksi mallimme mukaan puolison kanssa asuvien status muuttuu 1,4 kertaa todennäköisemmin kuin yksin asuvien (taulukko 4, s. 405–407: kaikki siirtymät). Tämä kuvaa ikään kuin keskivertoa kuukautta aineistoon perustuen.⁹

8 Siirtymätodennäköisyys (*hazard*) kertoo siitä, mikä osuus edellisen kuukauden aikana riskiryhmään kuuluneista eli yhä kyseisenä kuukautena vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista saa muun statuksen seuraavana kuukautena.

9 Tarkemmin: tässä tapauksessa tehdään ns. suhteellisten vaarojen oletus eli oletetaan samanmuotoiset siirtymätodennäköisyyskäyrät. Tällainen oletus kadottaa tiedon esimerkiksi siitä, jos jommankumman ryhmän jäsenten statuksen muuttuminen on painottunut huomattavasti erilaiseen kohtaan seurantaa.

Kuvio 2. Siirtymätodennäköisyydet ja selviytymisosuudet seurantajaksolla.

Suurimmat suhteelliset erot siirtymätodennäköisyyksissä (*hazard ratio, HR*)¹⁰ löytyvät tuen saannin alkukuukausien väliltä (taulukko 4: kaikki siirtymät). Kun muut selittävät tekijät on huomioitu, helmi-huhtikuussa 2017 ensimmäistä kertaa Kelasta tukea saaneilla on 1,2–1,5-kertainen ja sen jälkeen aloittaneilla yli kaksinkertainen todennäköisyys siirtyä pois tilanteesta verrattuna heti tammikuussa 2017 Kelasta toimeentulotukea saaneisiin.

Taulukossa 4 on kuvattu myös syyspesifit (eli ns. keskenään kilpailevat) siirtymät pois pelkän viimesijaisen turvan varasta muihin statuksiin. Kukin sarake kuvaa suhteellisia eroja tietyn etuuden saajaksi siirtymisessä, kun muut selittävät tekijät (luokittelut) on huomioitu. Eroja kuvataan seuraavaksi tarkemmin ryhmittäin.

¹⁰ Siirtymätodennäköisyyksien suhde (*hazard ratio, HR*) on tarkasteltavan ryhmän siirtymätodennäköisyyden suhde vertailuryhmän siirtymätodennäköisyyteen. Vertailua ei voi tehdä eri siirtymien (esim. työttömyysturvan tai opintotuen saajaksi siirtymisen) välillä.

Taulukko 4. Ehdollisten siirtymätodennäköisyyksien suhteet (*HR, hazard ratio*)^a syy spesifeistä duraatiomalleista^b.

		Työttömyys- etuudelle	Opintotuella	Sairauspäivä- rahalle	Kuntoutus- rahalle	Eläkkeelle	Vanhempain- etuuksille	Muu syy	Kaikki siirtymät
Ikäryhmä	18–24	ref ^c	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	25–34	1,41*	0,41*	1,45*	0,92	2,35*	0,60*	1,05*	1,05*
	35–44	1,67*	0,14*	1,79*	1,14	2,44*	0,22*	0,91*	1,01
	45–54	1,90*	0,05*	2,44*	0,89	2,55*	0,03*	0,86*	1,06*
	55–64	1,80*	0,01*	2,43*	0,62*	5,20*	0,00	0,83*	1,05*
Sukupuoli	Naiset	0,97*	1,37*	1,56*	1,28*	1,83*	9,17*	0,94*	1,09*
Kotitalous- tyyppi	Yksin asuva	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	Muu yhden hengen koti- talous	0,97	1,21*	0,90	0,79*	0,69*	0,58*	1,22*	1,12*
	Vanhemman luona	0,93*	1,00	1,01	0,82	0,51*	0,52*	1,14*	1,02
	Pariskunta, ei lapsia	1,22*	1,16*	0,96	1,00	0,52*	3,56*	1,66*	1,41*
	Pariskunta ja lapsi(a)	1,07*	0,77*	0,94	0,59*	0,35*	18,19*	1,75*	1,45*
	Yksi aikuinen ja lapsi(a)	1,26*	1,33*	0,89	0,90	0,58*	8,40*	1,33*	1,32*
Asumistuen kuntaryhmä	I	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	II	1,13*	1,07	1,32*	1,16	1,25*	1,14	1,12*	1,15*
	III	1,44*	1,21*	1,51*	1,28*	1,69*	1,04	1,11*	1,28*
	IV	1,70*	1,09*	1,70*	1,35*	2,18*	1,10	1,17*	1,40*

Taulukko 4 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 4.

406

		Työttömyys- etuudelle	Opintotuella	Sairauspäivä- rahalle	Kuntoutus- rahalle	Eläkkeelle	Vanhempain- etuuksille	Muu syy	Kaikki siirtymät
Kansalaisuus	Suomi	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	Muu EU-maa	1,29*	0,68*	0,96	0,33	0,33*	1,45	0,98	1,03
	Muu tai tuntematon	1,61*	0,93	0,60*	0,13*	0,63*	1,62*	0,83*	1,05*
	Yleisimmät pakolaisten lähtömaat	2,67*	0,39*	0,42*	0,12*	0,29*	2,01*	0,24*	0,92*
	Viro tai Venäjä	1,48*	1,08	0,95	0,43*	0,99	1,48*	1,02	1,17*
Viranomais- historia	Kielteinen lausunto tai päättös	1,98*	0,52*	1,12*	1,02	0,41*	0,64*	0,76*	1,00
Alkukuukausi	Tammikuu 2017	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
	Helmikuu 2017	1,13*	0,99	1,23*	1,69*	1,83*	1,04	1,30*	1,24*
	Maaliskuu 2017	1,24*	1,06	1,33*	1,30	1,54*	1,03	1,84*	1,53*
	Huhtikuu 2017	1,24*	1,55*	1,41*	1,67*	1,44*	1,27*	1,74*	1,54*
	Toukokuu 2017	1,29*	1,65*	1,79*	0,98	1,34*	1,21	2,78*	2,04*
	Kesäkuu 2017	1,32*	9,21*	0,80*	0,62*	1,23*	0,76*	2,50*	2,84*
	Heinäkuu 2017	1,38*	11,10*	1,39*	1,38	1,47*	1,32*	2,55*	2,87*
	Elokuu 2017	1,49*	7,44*	1,49*	1,86*	1,08	0,93	2,85*	2,65*
	Syyskuu 2017	1,51*	1,62*	1,94*	2,03*	3,67*	1,17	2,89*	2,27*
	Lokakuu 2017	1,55*	1,35*	2,01*	1,28	1,95*	1,07	3,13*	2,31*

		Työttömyys- etuudelle	Opintotuella	Sairauspäivä- rahalle	Kuntoutus- rahalle	Eläkkeelle	Vanhempain- etuuksille	Muu syy	Kaikki siirtymät
Alkukuukausi	Marraskuu 2017	1,51*	1,53*	2,00*	1,35	1,24	0,85	3,37*	2,38*
	Joulukuu 2017	1,66*	1,81*	2,05*	0,98	1,37	1,06	2,64*	2,17*
	Tammikuu 2018	1,42*	1,37*	1,82*	1,18	2,18*	1,07	3,06*	2,23*
	Helmikuu 2018	1,41*	1,31*	2,07*	1,76*	2,61*	1,38	3,13*	2,33*
	Maaliskuu 2018	1,30*	1,17	2,09*	0,78	0,75	1,03	3,52*	2,36*
	Huhtikuu 2018	1,47*	2,59*	2,08*	1,94*	1,33	0,93	3,38*	2,62*
Siirtymien lkm		27 727	9 686	3 893	960	1 943	1 655	37 123	82 987

^a * = $p < 0,05$.

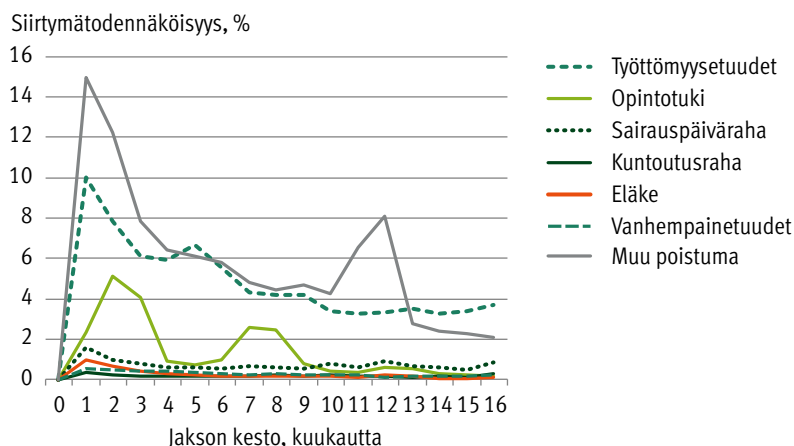
^b N = 95 536. Yli 64-vuotiaat on rajattu pois pienen havaintomäärän vuoksi.

^c ref. = vertailuryhmä.

Kuviossa 3 on lisäksi kuvattu siirtymätodennäköisyydet etuuksittain; siitä saa kuvan eri siirtymien yleisyydestä aineistossa ja niiden ajallisesta jakautumisesta eri vaiheisiin tarkastelluilla jaksoilla. Yleisin siirtymä lähes kautta koko tarkastelujakson on siirtymä muun syyn vuoksi eli meille tuntemattomaan tilaan. Tähän lukeutuvat esimerkiksi palkkatyöhön tai ansio-päivärahan saajiksi siirtyvät. Toimeentulotuen kotitalouskohtaisuudesta johtuen tämä voi sisältää myös puolison työllistymisen tai tulojen kasvun, jotka voivat vaikuttaa siihen, että kotitalous ei ole enää oikeutettu toimeentulotukeen. Tätä havaintoa tukee taulukossa 4 kuvattu kotitalouskohtainen tarkastelu: muun syyn vuoksi siirtymät ovat yleisempiä kahden aikuisen kotitalouksissa kuin muissa kotitalouksissa. Lisäksi jos henkilö tuli seurantaamme alkuvuodesta, osuu kahdennentoista kuukauden lähetyville joulukuussa 2017 maksetut veronpalautukset. Mikäli veronpalautukset olivat niin suuret, että oikeutta perustoimeentulotukeen ei lainkaan syntynyt tuona kuukautena, siirtyi henkilö pois ”muusta syystä”. Muuksi syyksi luetaan niin ikään maasta pois muuttaminen, josta meillä ei ole tietoa. Myöskään henkilön kuolemasta seuranta-aikana meillä ei ole tietoa, mikä niin ikään tulee huomioida tuloksia luettaessa.

Kuviosta 3 havaitaan työttömyysturvan yleisyys suhteessa muihin etuuksiin. Kuten aiemmin on mainittu, toimeentulotukea hakevan henkilön tulee lähtökohtaisesti ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluiden piiriin (L 1412/1997, 2 a §), jolloin hän ehtojen täytyessä on oikeutettu työttömyysturvaan.

Kuvio 3. Syyspesifit siirtymätodennäköisyydet ennen selittäviä muuttujia (*baseline hazard*), $n = 96\,076$.



Taulukko 5 tiivistää aineistosta tunnistetut siirtymät siirtymän kohteen ja henkilön iän mukaan. Siinä missä lähes joka viides 18–24-vuotias siirtyy pelkän viimesijaisen turvan varasta opintotuen saajaksi, on opintotuen rooli heitä vanhemmilla hyvin marginaalinen: 25–34-vuotiaista vain 6 prosenttia, sitä vanhemmista 1–2 prosenttia siirtyy opintotuen saajiksi.

Taulukko 5. Siirtymät ensisijaisten etuuksien saajiksi ikäryhmittäin, osuus samanikäisistä aineistossa (%).

Ikä	18–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65–	Kaikki
Työttömyysetuudelle	21 %	31 %	39 %	41 %	38 %	0 %	29 %
Opintotuelle	18 %	6 %	2 %	1 %	0 %	0 %	10 %
Sairauspäivärahalle	3 %	4 %	5 %	7 %	7 %	0 %	4 %
Kuntoutusrahalle	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %
Eläkkeelle	1 %	2 %	2 %	3 %	7 %	32 %	2 %
Vanhempainetuuksille	2 %	3 %	2 %	0 %	0 %	0 %	2 %
Muu syy	41 %	40 %	36 %	34 %	33 %	47 %	39 %
Yhä vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja	13 %	13 %	14 %	13 %	14 %	21 %	13 %
Lukumäärä	43 223	25 992	12 372	9 172	4 777	540	96 076

Vastaavat jaot näkyvät myös duraatiomallien tuloksissa, joissa 25–34-vuotiaiden todennäköisyys siirtyä opintotuen saajaksi on alle puolet 18–24-vuotiaiden siirtymätodennäköisyydestä ja se vähenee huomattavasti tätä vanhemmilla (taulukko 4).

Työttömyysetuuksien saajaksi siirtyy noin joka viides 18–24-vuotias. Vanhemmissa ikäryhmissä työttömyysetuuksien saajiksi siirtyvien osuus on huomattavasti suurempi. Eniten työttömyysetuuksien saajiksi siirtyviä on 45–54-vuotiaiden joukossa (41 %). Seuraavassa ikäryhmässä (55–64-vuotiaissa) heitä on jo hieman vähemmän (38 %). Tästä vanhemmasta ikäryhmästä sen sijaan eläkkeelle siirtyy 7 prosenttia, kun nuoremmissa ikäryhmissä eläkkeelle siirtyvien osuus on 1–3 prosenttia. (Taulukko 5.) Eläkkeelle siirtymisen ehdollinen siirtymätodennäköisyys onkin yli viisinkertainen 55–64-vuotiaiden joukossa verrattuna nuorimpiin. Tätä nuoremmisakin ryhmissä se on yli kaksinkertainen verrattuna 18–24-vuotiaisiin. (Taulukko 4.)

Pelkkä toteutuneiden siirtymien tarkastelu prosenttiosuuksittain (taulukko 5) ei näytä eroa kuntoutusrahan saajaksi siirtymisessä ikäryhmittäin. Vain noin prosentti työikäisistä – iästä riippumatta – siirtyi kuntoutusrahan saajaksi. Tarkemmassa tarkastelussa (taulukko 4) kuntoutusrahan saajaksi siirtymisen ehdollisten siirtymätodennäköisyyksien suhde

on tilastollisesti merkitsevästi pienempi eläkeikää lähestyvillä (HR 0,62) verrattuna nuorimpiin.

Vanhempainetuksien tai kotihoidontuen saajiksi siirtyminen on todennäköisintä nuorimpien, 18–24-vuotiaiden, ryhmässä. Näiden siirtymien todennäköisyys pienenee nopeasti iän myötä eikä näitä siirtymiä ole merkittävässä määrin enää yli 45-vuotiailla vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevilla. Sairauspäivärahan saajaksi siirtymisen todennäköisyys taas kasvaa iän myötä. (Taulukko 4.) Kaiken kaikkiaan 25–34-vuotiaiden ja 45–64-vuotiaiden todennäköisyys siirtyä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta on 5–6 prosenttia nuorinta ikäryhmää suurempi.

Sukupuolten väliset erot siirtymätodennäköisyyksissä ovat suurimmillaan vanhempain- ja kotihoidontuen saajiksi siirryttäessä, jolloin naisten siirtymätodennäköisyys on 9-kertainen verrattuna miehiin. Naisilla on yliapäätään 9 prosenttia suurempi todennäköisyys siirtyä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta kuin miehillä.

Naisilla on hieman miehiä pienempi todennäköisyys siirtyä työttömyysetuuksien saajiksi (HR 0,97) tai poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta meille tuntemattomasta syystä (HR 0,94), mutta opintotuen (HR 1,37), sairauspäivärahan (HR 1,56) tai kuntoutusrahan (HR 1,28) saajiksi siirtyminen ja eläkkeelle (HR 1,83) jääminen ovat todennäköisempiä naisten kuin miesten joukossa. (Taulukko 4.)

Tarkasteltaessa eroja kotitaloustyypeittäin pelkän viimesijaisen turvan varassa oleminen päättyy suuremmalla todennäköisyydellä kahden aikuisen kotitalouksissa (HR noin 1,4) verrattuna yksin asuviin. Yhden aikuisen lapsiperheelliset siirtyvät pois pelkän viimesijaisen turvan varasta noin kolmanneksen (HR 1,32) ja muiden kanssa asuvat yli kymmenyksen (HR 1,12) todennäköisemmin kuin yksin asuvat. Vanhemman luona asuvat eivät eroa tässä yksin asuvista. (Taulukko 4: kaikki siirtymät.)

Työttömyysetuuden saajiksi siirtyvät henkilöt hieman todennäköisemmin niistä kotitalouksista, joissa on puoliso ja/tai lapsia verrattuna yhden hengen kotitalouksiin. Yhden aikuisen lapsiperheelliset ja parisuhhteessa elävät, joilla ei ole lapsia, siirtyvät työttömyysetuuksien saajiksi noin neljänneksen suuremmalla todennäköisyydellä kuin yhden hengen kotitaloudet, kahden aikuisen lapsiperheissä elävät, vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat vain hieman (HR 1,07) suuremmalla todennäköisyydellä. (Taulukko 4.)

Opintotuen saajiksi siirtyvät yksin asuvia todennäköisemmin muissa yhden hengen kotitalouksissa (HR 1,21) tai puolison kanssa asuvat (HR 1,16) sekä yksinhuoltajat (HR 1,33). Sen sijaan kahden aikuisen lapsiperheissä siirtymätodennäköisyys opintotuen saajaksi on pienempi

(HR 0,77). Tässäkään siirtymässä vanhemman luona asuvat eivät eroa yksin asuvista. (Taulukko 4.)

Siirtymissä vanhempainetuuksien tai kotihoidontuen saajiksi on erityisen suuria eroja: suhteellinen ero ehdollisissa siirtymätodennäköisyyksissä on 18-kertainen (HR 18,19) kahden aikuisen lapsiperheissä ja yli 8-kertainen yhden aikuisen lapsiperhekotitalouksissa (HR 8,40) verrattuna yksin asuviin. Pariskuntien kotitalouksista siirrytään noin 3,6 kertaa yksin asuvia todennäköisemmin näiden etuuksien saajiksi. Vanhemman luona tai muussa yhden hengen kotitaloudessa asuvien todennäköisyys siirtyä perhe-etuuksien saajaksi on noin puolet yksin asuvien todennäköisyydestä. (Taulukko 4.)

Eläkkeelle siirtyvät todennäköisimmin yksin asuvat (vertailuryhmä). Muiden ryhmien ehdollisten siirtymätodennäköisyyksien suhde siirtyä eläkkeelle on vaihtelevasti 35–69 prosenttia yksin asuvien siirtymätodennäköisyydestä. Muissa yhden hengen kotitalouksissa (HR 0,79) ja kahden aikuisen lapsiperheissä elävillä (HR 0,59) siirtymätodennäköisyys kuntoutusrahan saajaksi on pienempi kuin yksin asuvilla. Kotitaloustyypillä ei ollut yhteyttä todennäköisyyteen siirtyä sairauspäivärahan saajaksi. (Taulukko 4.)

Kuntaryhmittäin tarkasteltuna pelkän viimesijaisen turvan varassa eläminen on tilastollisesti merkitsevästi pysyvämpää Helsingissä kuin muissa yleisen asumistuen kuntaryhmissä. Helsingissä asuviin verrattuna muut pääkaupunkiseutulaiset siirtyvät pois pelkän viimesijaisen turvan varasta 15 prosenttia, kuntaryhmä III:n asukkaat 28 prosenttia ja kuntaryhmä IV:n asukkaat 40 prosenttia todennäköisemmin. (Taulukko 4: kaikki siirtymät.)

Syyspesifeissä malleissa muut pääkaupunkiseudun kunnat eroavat tilastollisesti merkittävästi Helsingistä työttömyysetuuksien (HR 1,13) tai sairauspäivärahan (HR 1,32) saajiksi tai eläkkeelle (HR 1,25) ja muun syyn vuoksi (HR 1,12) pelkän viimesijaisen turvan varasta pois siirtymisissä. Suurin osa alueellisista eroista löydettiinkin pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä.

Ero Helsingin ja muiden kuntaryhmien välillä on suurin siirtymissä eläkkeelle (HR 2,18 kuntaryhmässä IV; HR 1,69 kuntaryhmässä III) sekä työttömyysetuuksien (HR 1,7 kuntaryhmässä IV; HR 1,44 kuntaryhmässä III) ja sairauspäivärahan (HR 1,7 kuntaryhmässä IV; HR 1,51 kuntaryhmässä III) saajiksi. Myös kuntoutusrahan saajaksi siirtyminen oli noin kolmanneksen todennäköisempää kuntaryhmissä III (HR 1,28) ja IV (HR 1,35) kuin Helsingissä. Siirtymätodennäköisyyksissä vanhempainetuuksien saajiksi siirtyneiden välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä alueellisia eroja.

Siirtymätodennäköisyys opintotuen saajaksi oli suurempi kuntaryhmässä III (HR 1,21) kuin kuntaryhmässä IV (HR 1,09). Nämä siirtymät eroavat tilastollisesti merkitsevästi Helsingistä, mutta niiden keskinäisen eron merkitsevyyttä ei ole testattu.

Kaikkien siirtymien osalta kansalaisuudella on melko pieni vaikutus siirtymätodennäköisyyteen. Verrattuna Suomen kansalaisiin todennäköisemmin pelkän viimesijaisen turvan varasta pois siirtyvät Viron tai Venäjän kansalaiset (HR 1,17). Muiden EU-maiden kansalaisten siirtymät pois pelkän viimesijaisen turvan varasta eivät eroa tilastollisesti merkitsevästi Suomen kansalaisten siirtymistä. Muiden ja tuntemattomien maiden kansalaisten todennäköisyys siirtyä pois pelkän viimesijaisen turvan saajien joukosta on hieman suurempi (HR 1,05) ja pakolaismaiden¹¹ kansalaisten vastaavasti hieman pienempi (HR 0,92) kuin Suomen kansalaisten. (Taulukko 4: kaikki siirtymät.)

Suurimmat erot löytyvät siirtymissä työttömyysetuuksien saajiksi. Verrattuna Suomen kansalaisiin pakolaismaiden kansalaisilla on kunakin kuukautena noin 2,7-kertainen todennäköisyys siirtyä työttömyysetuuden saajiksi. Myös Viron ja Venäjän (HR 1,48), muiden EU-maiden (HR 1,29) sekä niiden ryhmien, joiden edustajilla on jokin muu tai tuntematon kansalaisuus (HR 1,61), jäsenet siirtyivät työttömyysetuuksien saajiksi Suomen kansalaisia todennäköisemmin.

Myös siirtymät vanhempainetuuksien tai kotihoidontuen saajiksi olivat yli kaksi kertaa todennäköisempiä pakolaismaiden kansalaisilla (HR 2,01) ja noin 1,5 kertaa todennäköisempiä Viron ja Venäjän (HR 1,48) sekä muiden maiden kansalaisilla tai kansalaisuudeltaan tuntemattomien (HR 1,62) parissa. Muiden EU-maiden kansalaiset eivät eronneet tässä asiassa tilastollisesti merkitsevästi Suomen kansalaisista.

Pakolaismaiden kansalaisten siirtymät opintotuen (HR 0,39) tai sairauspäivärahan (HR 0,42) saajiksi tai eläkkeelle (HR 0,29) ja erityisesti kuntoutusrahan (HR 0,12) saajiksi olivat sen sijaan epätodennäköisempiä kuin Suomen kansalaisilla. Myös muun tai tuntemattoman kansalaisuuden ryhmässä siirtymät sairauspäivärahan (HR 0,60) saajiksi, eläkkeelle (HR 0,63) ja kuntoutusrahan saajiksi (HR 0,13) erosivat tilastollisesti merkitsevästi vertailuryhmästä eli Suomen kansalaisista.

Viron ja Venäjän kansalaisten ryhmässä ei löydetty tilastollisesti merkitseviä eroja opintotuen tai sairauspäiväraha saajiksi tai eläkkeelle siir-

11 Yleisimmiksi pakolaisten lähtömaiksi (tekstissä pakolaismaat) on tässä tutkimuksessa määriteltä maat, joiden kansalaisten saamista myönteisistä oleskelupäätöksistä Suomeen yli 15 % vuonna 2017 oli kansainvälisen suojelun päätöksiä (Migri: Tilastot). Tällaisia maita olivat Afganistan, Angola, Eritrea, Etelä-Sudan, Etiopia, Gabon, Guinea, Honduras, Irak, Iran, Jemen, Libya, Myanmar, Somalia, Sudan ja Syyria. Maahanmuuttoviraston tilastoissa myös sellaisten maahan tulijoiden joukossa, joiden kansalaisuudesta ei ole tietoa, on paljon kansainvälisen suojelun päätöksen saaneita.

tymisessä. Kuntoutusrahan saajiksi he siirtyvät Suomen kansalaisia epätodennäköisemmin (HR 0,43).

Muiden EU-maiden kansalaisia siirtyy Suomen kansalaisia epätodennäköisemmin opintotuen saajiksi (HR 0,68) tai eläkkeelle (HR 0,33). Pakolaismaiden kansalaiset (HR 0,24) sekä muiden tai tuntemattomien maiden kansalaiset (HR 0,83) siirtyvät Suomen kansalaisia vähemmän todennäköisesti pois pelkän viimesijaisen turvan varasta meille tuntemattomasta syystä.

Jos kielteinen etuuspäätös tai työvoimapolitiittinen lausunto on saatu ennen päättymistä pelkän viimesijaisen turvan varaan, se ei vaikuta siirtymiin yleisellä tasolla. Sen sijaan kielteisen lausunnon tai päätöksen saaneet siirtyvät lähes kaksi kertaa vailla vastaavaa etuushistoriaa olevia todennäköisemmin työttömyysetuuksien saajiksi (HR 1,98). Myös sairauspäivärahan saajaksi siirtymisen on kielteisen päätöksen tai lausunnon saaneiden joukossa 12 prosenttia muita todennäköisempää. Sen sijaan opintotuen (HR 0,52) saajaksi, eläkkeelle (HR 0,41), vanhempainetuuksien saajaksi (HR 0,64) ja muista meille tuntemattomista syistä (HR 0,76) tapahtuneet siirtymiset ovat epätodennäköisempiä kuin niillä, joilla vastaavaa historiaa ei ole.

Ensimmäisen Kelasta saadun toimeentulotuen ajankohdalla on vaikutusta siirtymätodennäköisyyteen niin yleisesti kuin erityisesti tietyille etuuksille siirtymisenkin osalta. Kaikissa siirtymissä pysyvin ryhmä on heti tammikuussa 2017 ensimmäistä kertaa tukea saaneet (vertailuryhmä). Muina Kela-siirron siirtymävaiheen kuukausina (helmi-maaliskuu 2017) ja ensimmäisenä täyden toimeenpanon kuukautena (huhtikuu 2017) tukea saaneiden siirtymätodennäköisyys pois pelkän viimesijaisen turvan varasta on 1,2–1,5-kertainen ja sen jälkeen tukea ensimmäistä kertaa saaneiden yli kaksinkertainen verrattuna heti vuoden 2017 alussa tukea saaneisiin.

Etuskohtaisissa siirtymissä huomattavimmat erot löytyvät opintotuen saajaksi siirtymisessä: kesällä pelkän viimesijaisen turvan varaan päätyneiden siirtymätodennäköisyys opintotuen saajaksi on 7,4–11,1-kertainen tammikuussa 2017 tukea ensi kertaa saaneisiin verrattuna. Myös eläkkeelle siirtyvien osalta on huomattavissa lähes nelinkertainen todennäköisyys niillä, jotka päätyvät pelkän viimesijaisen turvan varaan syyskuussa, verrattuna tammikuussa 2017 tukea saaneisiin.

Vanhempainetuuksien ja kuntoutusrahan osalta vaille ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja päättymisen ajankohdalla vaikuttaa olevan kaikista vähiten merkitystä. Niiden ja sairauspäivärahan suhteen havaitaan kuitenkin ainoat tilastollisesti merkitsevät pienemmät todennäköisyydet siirtyä kyseisten etuuksien saajiksi kuin tammikuussa 2017 aloittaneilla: kesäkuussa 2017 pelkän viimesijaisen turvan varaan päätyneet siirtyvät sai-

rauspäivärahan saajiksi 80 prosentin, kuntoutusrahan saajiksi 62 prosentin ja vanhempainetuuksien saajiksi 76 prosentin todennäköisyydellä verrattuna tammikuussa 2017 pelkän viimesijaisen turvan varaan päätyneisiin.

Miksi henkilöt ovat vailla ensisijaisia etuuksia?

Käyttämäämme aineistoa kuvaavassa osiossa olemme selostaneet periaatteet, joilla tarkastelemiamme ensisijaisten etuuksien puuttumisen syitä kuvaavat muuttujat on rakennettu. Kun tarkastellaan kaikkia mukaan otettuja syitä, havaitaan, että lähes joka toisen vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevan henkilön tilanteeseen liittyy TE-palveluiden kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto ja/tai kielteinen päätös joko työttömyysturvas- ta, sairauspäivä-, opinto- tai kuntoutusrahasta tai eläkkeestä (taulukko 6, s. 416–417). Tarkastelumme ulkopuolelle jäävät ainakin ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työeläkkeen piirissä olevat. Ensisijaisista etuuksista olemme tässä yhteydessä jättäneet tarkastelematta myös perhe-etuudet.

Kaikista yleisimmin ensisijaisten etuuksien puutteen voidaan nähdä liittyvän työttömyystilanteeseen ja työttömyysturva-oikeuden puuttumiseen. Kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto oli taustalla 29 prosentilla ja kielteinen työttömyysturvapäätös voimassa ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena 27 prosentilla kaikista tarkastelemistamme henkilöistä (taulukko 6). 14 prosentilla eli noin puolella molemmista ryhmistä oli sekä lausunto että päätös.

Kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon saaneista moni saattaakin jättää hakematta työttömyysturvaa (jolloin rekistereissä ei ole siihen liittyvää kielteistä päätöstä), koska tietää, ettei ole siihen oikeutettu esimerkiksi karenssin vuoksi. Kielteisen työttömyysturvapäätöksen saaneiden joukossa on taas niitä, joilla on voimassa työttömyysturvalain (L 1290/2002) 7 luvun 2 §:ssä mainittu viiden kuukauden odotusaika ennen työttömyysturvan saamista. Odotusajalla olevia henkilöitä saattaa olla mukana myös siinä ryhmässä, jonka ensisijaisten etuuksien puuttumiselle ei löytynyt selitystä, sillä odotusajan asettaa työttömyysturvan maksaja eli tässä tapauksessa Kela, ja tieto siitä rekisteröityy kielteisen työttömyysturvapäätöksen yhteydessä ainoastaan niille henkilöille, jotka ovat hakeneet työttömyysturvaa.

Kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto oli useammin taustalla erityisesti nuorempien ikäluokkien tuensaajilla. 18–24-vuotiaista noin kolmasosalla ensimmäistä toimeentulotukikuukautta edelsi tällainen lausunto, kun 45–54-vuotiaista lausunnon oli saanut neljäsosa ja 55–64-vuotiaista enää viidesosa. Toisaalta nuorimmasta ikäluokasta alle neljäsosalla oli ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena voimassa oleva kielteinen työttömyysturvapäätös, kun sellainen oli 29–30 prosentilla 25–54-vuotiaista. Yli

65-vuotiaiden harvassa joukossa lausunnon oli saanut vain kuusi prosenttia ja kielteisen päätöksen vain yksi prosentti. (Taulukko 6.)

Sukupuolittain tarkasteltuna miehillä oli selvästi naisia useammin taustallaan kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto ja/tai kielteinen työttömyysturvapäätös. Alueittain tarkasteltuna nämä syyt korostuivat hieman muita kuntaryhmiä useammin asumistuen toisessa kuntaryhmässä, johon kuuluvat Espoo, Kauniainen ja Vantaa. Asuinjärjestelyjen eli kotitaloustyyppin mukaan tarkasteltuna kielteisen lausunnon oli saanut yleisimmin yksin (31 %) tai vanhempien (32 %) kanssa asuva ja harvimminkin kahden aikuisen lapsiperheessä elävä (23 %) ja muiden kanssa (25 %) asuva. (Taulukko 6.)

Kansalaisuuden osalta olemme tässä tarkastelussa jakaneet tuensaajat vain kahteen ryhmään: Suomen kansalaisiin ja muihin. Selvästi useampi Suomen (30 %) kuin muiden maiden (23 %) kansalainen oli saanut kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon. Voimassa ollut kielteinen työttömyysturvapäätös sen sijaan löytyi lähes kahdelta viidestä muun maan kansalaiselta, kun Suomen kansalaisista kielteinen työttömyysturvapäätös oli vain neljäsosalla. Kotitaloustyypeittäin tarkasteltuna kielteinen työttömyysturvapäätös oli useimmin kahden aikuisen lapsiperheessä (32 %) tai yhden aikuisen lapsiperheessä elävillä, pariskunnilla sekä yksin asuvilla (28 %) ja harvimminkin muiden (24 %) ja vanhempien (26 %) kanssa asuvilla. (Taulukko 6.)

Ensimmäisenä toimeentulotukikuukautena voimassa ollut kielteinen työttömyysturvapäätös liittyi ensisijaisten etuuksien puuttumiseen reilussa neljäsosassa tapauksista. Muihin ensisijaisiin etuuksiin saadut kielteiset päätökset sen sijaan liittyivät keskimäärin vain 1–3 prosenttiin tapauksista. Niiden osalta on kuitenkin havaittavissa eroja erityisesti ikäryhmien välillä. 45–64-vuotiailla kielteinen sairauspäivärahapäätös oli 2–3 kertaa yleisempi kuin 18–34-vuotiailla. Yli 65-vuotiaissa kielteisen sairauspäivärahapäätöksen saaneita oli vain muutama, mutta sairauspäivärahan ikäraja onkin 67 vuotta. Yli 65-vuotiaista joka yhdeksännellä oli sen sijaan taustalla kielteinen kansaneläkepäätös. (Taulukko 6.) Eläkepäätökset olivat ylipäänsä yleisempiä muissakin vanhemmissa ikäluokissa, mutta myös nuorimmassa ikäluokassa kielteinen eläkepäätös löytyi 174 henkilöltä.

Taulukko 6. Osuus vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista henkilöistä, joilla ensimmäisen toimeentulotukikuukauden lähitienoille osui yksi tai useampi kielteinen etuuspäätös ja/tai työvoimapolitiittinen lausunto ikäryhmän, sukupuolen, kotitaloustyyppin, asumistuen kuntaryhmän ja Suomen kansalaisuuden mukaan jaoteltuna (%).

		Työvoima- poliittinen lausunto ^a (%)	Ei työttömyys- turvaa ^b (%)	Kielteinen sairauspäivä- rahapäätös ^c (%)	Kielteinen opintoraha- päätös ^d (%)	Kielteinen kansaneläke- päätös ^e (%)	Kielteinen kuntoutus- rahapäätös ^f (%)	Jokin tai useampi edellämäini- tuista (%)	Luku- määrä
Kaikki		29	27	3	2	1	1	46	96 076
Ikäryhmä	18–24 v	32	24	2	2	0	1	46	43 223
	25–34 v	28	30	3	2	1	1	47	25 992
	35–44 v	26	30	5	0	2	1	47	12 372
	45–54 v	25	29	6	0	4	0	47	9 172
	55–64 v	20	26	6	0	5	0	44	4 777
	65 v tai yli	6	1	0	0	11	0	17	540
Sukupuoli	Mies	31	29	3	2	1	1	48	60 213
	Nainen	26	25	4	2	2	1	43	35 863
Kotitalous- tyyppi	Yksin asuva	31	28	3	2	2	1	48	46 513
	Muiden kanssa asuva 1 hengen kotitalous	25	24	2	2	1	1	41	13 755
	Vanhemman luona asuva	32	26	2	2	1	1	47	13 655

		Työvoima- poliittinen lausunto ^a (%)	Ei työttömyys- turvaa ^b (%)	Kielteinen sairauspäivä- rahapäätös ^c (%)	Kielteinen opintoraha- päätös ^d (%)	Kielteinen kansaneläke- päätös ^e (%)	Kielteinen kuntoutus- rahapäätös ^f (%)	Jokin tai useampi edellämaini- tuista (%)	Luku- määrä
Kotitalous- tyyppi	Pariskunta, ei lapsia	28	28	3	2	2	1	45	9 123
	Pariskunta ja lapsi(a)	23	32	3	1	1	0	45	8 146
	Yksi aikuinen ja lapsi(a)	26	28	5	1	2	1	45	4 884
Asumistuen kuntaryhmä	I	28	27	3	1	1	1	45	17 925
	II	31	31	3	1	1	1	50	11 413
	III	29	26	3	2	1	1	46	41 902
	IV	29	27	4	1	2	1	47	24 376
	Muu	9	17	2	0	1	0	23	460
Kansalaisuus	Suomi	30	25	3	2	1	1	45	81 378
	Muu	23	40	2	1	1	0	52	14 698
Lausuntojen ja päätösten lukumäärä		27 808	26 110	2 968	1 591	1 352	718	44 447	

^a Työttömyysturvan maksamisen estävä työvoimapolitiittinen lausunto annettu enintään 4 kuukautta ennen tai ensimmäisenä perustoimeentulotukikuukautena (Kelan tietojen mukaan).

^b Kielteinen työttömyysturvapäätös voimassa ensimmäisenä perustoimeentulotukikuukautena.

^c Kielteisen päätöksen saanut sairauspäiväraha hakemus vireillä enintään 3 kuukautta ennen ensimmäistä perustoimeentulotukikuukautta tai 2 kuukautta sen jälkeen.

^d Kielteisen päätöksen saanut opintorahahakemus vireillä enintään 3 kuukautta ennen ensimmäistä perustoimeentulotukikuukautta tai ensimmäisenä perustoimeentulotukikuukautena.

^e Kielteisen päätöksen saanut kansaneläkehakemus vireillä enintään 3 kuukautta ennen ensimmäistä perustoimeentulotukikuukautta tai 6 kuukautta sen jälkeen.

^f Kielteisen päätöksen saanut kuntoutusraha hakemus vireillä enintään 3 kuukautta ennen ensimmäistä perustoimeentulotukikuukautta tai 4 kuukautta sen jälkeen.

Nuoremmilla ikäluokilla oli muita yleisemmin taustalla kielteinen opintorahapäätös. Yli 35-vuotiailla päätöksiä oli lukumääräisesti yhteensä alle 100, mikä on etuuden luonteen vuoksi ymmärrettävää. Myös kielteiset kuntoutusrahapäätökset olivat puolet yleisempiä alle 45-vuotiailla kuin sitä vanhemmilla. (Taulukko 6.)

Sukupuolittain tarkasteltuna kielteiset sairauspäiväraha- ja eläkepäätökset olivat hieman yleisempiä naisilla kuin miehillä. Kotitaloustyyppin perusteella tehty tarkastelu osoittaa, että vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevat yhden aikuisen lapsiperheessä elävät (5 %) ovat muita (2–3 %) useammin saaneet kielteisen sairauspäivärahapäätöksen. Sekä kahden että yhden aikuisen lapsiperheessä elävillä taas kielteinen opintorahapäätös oli muita harvinaisempi. (Taulukko 6.) Työttömyysturvaan lukuun ottamatta kaikki kielteiset etuuspäätökset olivat hieman yleisempiä Suomen kuin muiden maiden kansalaisilla. (Taulukko 6.)

Kuntaryhmistä erottuu lähinnä pienin ryhmä ”Muu”, johon kuuluu Ahvenanmaalla ja ulkomailla asuvat ja ne, joiden asuinpaikka on tuntematon. Heissä ensisijaisista etuuksista kielteisen päätöksen saaneita on vain muutama. Muiden kuntaryhmien osalta ensisijaisten etuuksien puutteen näyttäisi hieman useammin liittyvän kielteinen sairauspäiväraha- tai eläkepäättös kuntaryhmässä neljä (pienet kunnat) ja kielteinen opintorahapäätös kuntaryhmässä kolme (keskisuuret kaupungit).

Ketkä ovat varsinaisia väliinputoajia?

Edellä olemme avanneet sitä, kuinka pitkään henkilöt yleensä ovat vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja ja kuvanneet tilanteen pysyvyyttä taustatekijöiden mukaan. Havaitsimme, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet on siirtynyt ensisijaisten etuuksien saajiksi tai muista syistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Huomattavalla osalla tilanne kuitenkin pitkittyy. Aineistomme aikarajauksen puitteissa vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä oli 11 362 eli noin 12 prosenttia kaikista tarkastelemistamme henkilöistä. Taulukossa 7 (s. 419–420) kuvataan heitä taustatekijöiden mukaan jaoteltuna.

Kuten aiemminkin kävi ilmi, nuoret muodostavat ison osan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista, eikä heidän statuksensa muuttumisen todennäköisyys poikkea huomattavasti vanhempien ikäluokkien todennäköisyyksistä. Taulukosta 7 huomataan, että iso osa vähintään vuoden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista on nuoria, mutta vanhempien ikäluokkien osuus hieman kasvaa verrattuna vähintään yhden

kuukauden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleisiin. Yli vuoden tässä tilanteessa olleiden joukossa korostuvat entisestään miesten, pääkaupunkiseudulla asuvien, yksin asuvien ja Suomen kansalaisten osuudet.

Tarkemmassa tarkastelussa havaitaan, että vähintään vuoden samassa tilanteessa pysyneistä lähes kaksi viidesosaa (39 %) on muualla kuin pääkaupunkiseudulla asuvan, kansalaisuudeltaan suomalaisen yhden miehen kotitalouksia. Pääkaupunkiseutulaisia kansalaisuudeltaan suomalaisen yhden miehen kotitalouksia on reilu viidesosa (22 %), ja kansalaisuudeltaan suomalaisen yhden naisen kotitalouksia niin ikään noin viidesosa (21 %). Noin joka kahdeskymmenes (5 %) kotitalous on muun kuin Suomen kansalaisen yhden hengen kotitalous. Hieman useampi (6 %) elää kahden aikuisen kotitaloudessa ja loput 7 prosenttia ovat lapsiperheellisiä.

Taulukko 7. Vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta olleiden ja vähintään yhden kuukauden tammikuun 2017 ja huhtikuun 2018 välillä vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleiden vertailu taustatekijöittäin.

		Yhtäjaksoisesti vähintään 12 kk vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleet (n = 11 362)		Vähintään yhden kuukauden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleet (koko aineisto) (n = 96 076)	
Taustatekijä		Lukumäärä	Osuus (%)	Lukumäärä	Osuus (%)
Ikäryhmä	18–24	4 625	41	43 223	45
	25–34	2 984	26	25 992	27
	35–44	1 629	14	12 372	13
	45–55	1 253	11	9 172	10
	55–64	766	7	4 777	5
	65–	105	1	540	1
Sukupuoli	Miehet	8 002	70	60 213	63
	Naiset	3 360	30	35 863	37
Kotitaloustyyppi	Yksin asuva	7 606	67	46 513	48
	Muiden kanssa asuva 1 hengen kotitalous	1 201	11	13 755	14
	Vanhemman luona asuva	1 186	10	13 655	14

Taulukko 7 jatkuu.

Jatkoa taulukkoon 7.

		Yhtäjaksoisesti vähintään 12 kk vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleet (n = 11 362)		Vähintään yhden kuukauden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleet (koko aineisto) (n = 96 076)	
Taustatekijä		Lukumäärä	Osuus (%)	Lukumäärä	Osuus (%)
Kotitaloustyyppi	Pariskunta, ei lapsia	629	6	9 123	10
	Pariskunta ja lapsi(a)	342	3	8 146	8
	Yksi aikuinen ja lapsi(a)	398	4	4 884	5
Asumistuen kuntaryhmä	I	2 763	24	17 925	19
	II	1 659	15	11 413	12
	III	4 638	41	41 902	44
	IV	2 294	20	24 376	25
	Muu	8	0	460	0
Kansalaisuus	Suomi	10 475	92	81 378	85
	Muu EU-maa	64	1	1 051	1
	Yleisimmät pakolaisten lähtömaat	395	3	7 439	8
	Viro tai Venäjä	204	2	2 548	3
	Muu tai tuntematon	224	2	3 660	4
Viranomais-historia	Kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto	3 825	34	27 808	29
	Kielteinen työttömyysturvapäätös	2 408	21	26 110	27
	Muu kielteinen päätös	653	6	6 140	6
	Myöhemmin saatu kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto	7 586	67	43 834	46

Edellisessä luvussa etsimme syitä ensisijaisten etuuksien puuttumiselle niin sanotusta viranomaishistoriasta eli tuensaaajien saamista työttömyysturvan maksamisen estävistä työvoimapolitiittisista lausunnoista sekä ensimmäisen tukikuukauden tienoille osuneista kielteisistä etuuspäätöksistä. Sekä niissä että toteutuneissa siirtymissä ensisijaisten etuuksien saajiksi havaitsimme erityisesti työttömyysturvan roolin korostuvan. Tämä onkin ymmärrettävää, sillä laki (L 1412/1997, 2 a §) velvoittaa toimeentulotuen hakijan hakeutumaan TE-palveluiden piiriin joitakin poikkeustapauksia lukuun ottamatta.

Meillä ei kuitenkaan ole varmaa tietoa siitä, onko pelkästään viimesijaisen turvan varassa oleva henkilö ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Työttömyysturvan saajien lisäksi ainakin niiden henkilöiden, joilla on perustoimeentulotuen saamista edeltävä työttömyysturvan maksamisen estävä työvoimapolitiittinen lausunto, tiedetään asioineen TE-palveluissa.

Vajaalla kolmanneksella (29 %) vähintään yhden kuukauden ja hie-
man yli kolmanneksella (34 %) vähintään 12 kuukautta vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista henkilöistä oli taustallaan kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto. Sen sijaan lähes joka toinen (46 %) vähintään yhden kuukauden ja kaksi kolmesta (67 %) vähintään 12 kuukautta vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista henkilöistä sai ainakin yhden kielteisen lausunnon myös jo päädyttyään pelkän viimesijaisen turvan varaan. (Taulukko 7.)

Suurin osa pitkään pelkän viimesijaisen turvan varassa olleista on siis vähintään ohjattu TE-palveluiden piiriin, jossa he ovat kuitenkin saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon. Lausunnon voi saada, jos ei täytä työttömyysturvan saamiseen liittyviä ehtoja (L 1290/2002, 2 luku) tai toimii työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla (L 1290/2002, 2 a luku). Tässä yhteydessä emme ole selvittäneet sitä, missä määrin lausunnot ovat johtaneet toimeentulotuen perusosan alentamiseen (L 1412/1997, 2 luku 10 §) (ks. Veilahden artikkeli tässä kirjassa, s. 360).

Yhteenveto ja johtopäätökset

Enemmistö tarkastelemistamme henkilöistä siirtyi pois pelkän viimesijaisen turvan varasta kahden kuukauden aikana. Siirtymätodennäköisyydet laskivat huomattavasti tilanteen kestäessä pidempään.

Tulostemme perusteella ei voi päätellä, onko tämä kehitys rakenteellista – pitkittymisen itsensä aiheuttamaa – vai johtuuko se valikoitumisesta. Björn Gustafsson ym. (2002) ovat kuitenkin esittäneet, että siirtymätodennäköisyyksien heikkeneminen tukijaksojen pitkittyessä dynaamisemmissa, universaalimmissa ja runsaskätisemmissä tukijärjes-

telmissä johtuu todennäköisemmin havaitsemattomista taustatekijöistä. Myös meidän tuloksissamme siirtymät ovat todennäköisempiä tukijaksojen alussa ja ryhmissä, joihin kohdistuu enemmän aktivointitoimia tai joiden työmahdollisuuksien voidaan arvioida olevan paremmat.

Siirtymät olivat hieman todennäköisempiä naisilla kuin miehillä, useamman hengen kotitalouksilla kuin yksin asuvilla ja pienillä paikkakunnilla kuin pääkaupungissa. Iän suhteen havaitsimme ylipäänsä pelkän viimesijaisen turvan varasta pois siirtymisen suhteen vain pienen vaikutuksen. Muuten näyttääkin siltä, että pitkään pelkästään viimesijaisen turvan varassa oleminen on keskivertoa yleisempää samankaltaisissa ryhmissä kuin joihin aiempien tutkimusten mukaan pitkäaikainen toimeentulotuen saanti ylipäänsä (esim. Parpo ja Moisio 2006) ja pitkäkestoinen köyhyys (esim. Suoniemi 2013) keskittyvät. Väliinputoajiksi ovat tulostemme perusteella jääneet erityisesti kaupunkien yksin asuvat miehet.

Iän mukaan on vaihtelua siinä, minkä ensisijaisten etuuksien saajiksi henkilöt pelkän viimesijaisen turvan varasta siirtyvät. Nuorilla ja eläkeikää lähestyvillä työttömyysturvan rooli on muun ikäisiä vähäisempi. Työttömillä nuorilla toimeentulotuki voi olla ainoa saatavilla oleva tukimuoto, sillä nuoria koskevat muita tiukemmat työttömyysturvan ehdot (ks. esim. Raittila ym. 2018, 14). Lisäksi nuorten elämänvaiheeseen liittyy usein opiskelu ja sen myötä opintotuki.

Esimerkiksi varhennetun vanhuuseläkkeen mahdollisuus selittää sitä, että tuloksissamme eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys on 55–64-vuotiaiden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien ryhmässä viisinkertainen verrattuna 18–24-vuotiaisiin ja suunnilleen kaksinkertainen verrattuna tällä välillä oleviin ikäryhmiin. Lisäksi lähellä eläkeikää olevilla voi olla taustalla pidempään jatkunutta sairastelua ja näin ollen eläkkeelle voidaan siirtyä myös työkyvyttömyyden perusteella. Tätä puoltaa myös havaintomme siirtymisestä kuntoutusrahan saajaksi. Lähellä eläkeikää olevilla 55–64-vuotiailla se on vähemmän todennäköistä kuin nuoremmilla, joita pyritäänkin luultavasti tukemaan vielä herkemmin työelämään kuntoutumisessa.

Onkin nähtävissä eräänlainen ikähierarkia: nuoret siirtyvät koulutuksen pariin, kun taas muut ikäluokat siirtyvät työttömyysturvan ja sairauspäivärahan saajiksi selvästi nuoria yleisemmin. Yli 55-vuotiaiden joukossa myös eläke on huomattavasti todennäköisempi vaihtoehto kuin nuoremmilla. Vaikuttaa siltä, että kuntoutusta ei varsinkaan yli 55-vuotiaiden ryhmässä pidetä joko järjestelmän tai henkilön itsensä näkökulmasta houkuttelevana. Muutenkin on huomattavissa, että elämänvaihe on yhteydessä ensisijaisten etuuksien ja ansiotulojen puutteeseen ja muutoksiin statuksissa. Erityisesti lapsiperheellisillä mutta myös puolison kanssa elävillä on

huomattavasti suurempi todennäköisyys siirtyä vanhempainpäivärahan tai lasten kotihoidon tuen saajiksi kuin yhden hengen kotitalouksilla. Naisten todennäköisyys siirtyä vanhempainetuuksien saajiksi oli yhdeksänkertainen miehiin verrattuna.

Tulostemme perusteella pelkän viimesijaisen turvan varassa eläminen on pysyvämpää Helsingissä kuin muissa yleisen asumistuen kuntaryhmissä. Kenties ohjausta muiden etuuksien hakemiseksi ja Kelan tavoitteena oleva asiakkaan elämäntilanteen kartoitus ehditään paremmin tekemään pienempien kuntien palvelupisteissä. Erityisesti Helsingin ja muun pääkaupunkiseudun palvelupisteet ovat olleet perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen ruuhkaisia. Vastaavia paineita voi olla myös kuntien sosiaalityössä. Koska käytössämme ei ole ollut Kela-siirtoa edeltävää vastaavaa aineistoa, emme ole voineet arvioida, onko siirto parantanut vai heikentänyt ohjausta.

Huomattavaa on myös se, että muiden maiden kansalaiset siirtyvät Suomen kansalaisia todennäköisemmin erityisesti työttömyysturvan saajiksi. Heitä siis pyritään kenties aktiivisemmin ohjaamaan TE-palveluiden pariin. Myös perhe-etuuksien saajiksi siirtyminen on heillä todennäköisempää.

Mielenkiintoinen havainto on se, että kaavan voidaan nähdä toistuvan, kun tarkastellaan mahdollisia syitä ensisijaisten etuuksien puutteelle. Kielteiset päätökset eri etuuksista vaikuttavat painottuvan ryhmittäin tarkasteltuna samalla tavalla kuin siirtymät eri etuuksien saajiksi. Nuoret ovat saaneet muita yleisemmin opintorahahakemukseen kielteisen päätöksen. Kielteisten sairauspäiväraha- ja eläkepäätösten yleisyys taas kasvaa iän myötä. Miehillä työttömyysturvahistoria taas on yleisempää kuin naisilla, joilla taas on hieman useammin kielteisiä sairauspäiväraha- ja eläkepäätöksiä.

On huomattavasti yleisempää, että muiden maiden kansalaisilla on ensimmäisenä toimeentulotukikaudena voimassa oleva kielteinen työttömyysturvapäätös. Toisaalta, kuten aiemmin todettiin, he myös siirtyvät työttömyysturvan saajiksi Suomen kansalaisia todennäköisemmin. Kansalaisuutta ja hakemushistoriaa tarkasteltaessa havaitaan myös, että Suomen kansalaisilla oli muiden maiden kansalaisia useammin kielteisiä päätöksiä muista kuin työttömyysturvaetuuksista, mikä voi johtua eroista etuuksien tuntemisesta: Suomen kansalaisilla on todennäköisesti paremmin tietoa ensisijaisista etuuksista ja he osaavat näin ollen kenties hakeakin niitä helpommin.

Kyse voi olla myös ensisijaisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta, jolloin etuuksia ei välttämättä haeta, koska niiden piirin ei lähtökohtaisesti edes kuuluta. Erityisen selvästi tämä näkyy yli 65-vuotiaiden harvassa jou-

kossa, jossa oli huomattavasti vähemmän Suomen kansalaisia kuin muissa ikäryhmissä. Tässä ryhmässä joka yhdeksäs on kuitenkin saanut kielteisen eläkepäätöksen. Toimeentulotuki vaikuttaisi ainakin osittain korvaavan kansaneläkkeen sellaisille Suomessa asuville, jotka eivät kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin tai eivät ole asuneet Suomessa vähintään kolmea vuotta täytettyään 16 vuotta.

Aiempien tutkimusten (Honkanen 2011; Hannikainen-Ingman ym. 2012) havainto työvoimapolitiittisten karenssilausuntojen ja vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevien kotitalouksien määrän samanaikaisesta kasvusta saa vahvistusta tuloksistamme, sillä niiden perusteella lausunnoilla vaikuttaa olevan vahva yhteys ensisijaisen etuuden puutteeseen. Myös muista syistä (esim. odotusajan vuoksi) evätty työttömyysturva näyttää jättävän joukon ihmisiä pelkän viimesijaisen turvan varaan. Vähintään vuoden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleiden joukossa on paljon myös niitä, jotka ovat saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon myös jo päädyttyään pelkän viimesijaisen turvan varaan. Toimeentulotuki näyttääkin mahdollistavan toistuvan kieltäytymisen työvoimaviranomaisten edellyttämistä toimista. Emme pysty ottamaan kantaa siihen, missä määrin kyse on edellytettyjen toimien epämielekkyydestä, toimintakyvyn puutoksista tai työhaluttomuudesta.

Emme ole tarkastelleet sitä, tapahtuvatko siirtymät pelkän viimesijaisen turvan saamisesta yleensä niiden samojen etuuksien saajiksi, joista tuensaajalla on jo kielteinen päätös ja jotka vastaavat samoihin ongelmiin (esim. työkyvyttömyys). Osittainhan ensisijaisten etuuksien puutteessa voi olla kyse esimerkiksi huonosti ajoitetuista tai puutteellisista hakemuksista. Elämäntilanteet hylkäystilanteiden jälkeen harvoin radikaalisti muuttuvat ja on oletettavaa, että samaa tai vastaavaa etuutta haetaan uudelleen. Hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneiden on aiemmissa tutkimuksissa havaittu jäävän etuuskierteeseen ja melkoisen osan myös lopulta pääsevän työkyvyttömyyseläkkeelle (Perhoniemi ym. 2018).

Kaiken kaikkiaan Kelan rekisterit tarjoavat mahdollisuuksia kehittää sosiaaliturvan dynamiikan tilastointia. Kun tulotiedot uuden tulorekisterin myötä saadaan nopeammin ja ajantasaisina järjestelmään, voidaan siirtymiä kuvata jopa kuukausittain. Tulevaisuudessa tutkimuksissa voidaan entistä helpommin tarkastella erilaisia sosiaaliturvajärjestelmän polkuja, yhtenä esimerkkinä prekarisaatiota, joka voidaan operationalisoida toistuvana siirtymisenä tukien ja etuuksien varaan ja niiltä pois. Tutkimustamme voi pitää yhtenä avauksena sosiaaliturvajärjestelmän dynamiikan tutkimiseksi. Se havainnollistaa osaltaan, kuinka pitkään ja missä elämänvaiheissa viimesijainen turva paikkaa ensisijaista syyperustaista järjestelmää. Toivomme tästä olevan apua sosiaaliturvajärjestelmää kehitettäessä.

Järjestelmän yhtenä tavoitteena voidaan pitää hyvien kehien tukemista ja pahojen kehien torjuntaa (esim. Hagfors ja Kajanoja 2010). Erilaisia väliinputoajuuden tilanteita voidaan pitää yksilöllisten elämien käännekohtina, joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä (vrt. Määttä 2010). Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa. Suosittelemmekin, että jatkossa erilaisten tarkoitustenmukaisten siirtymien toteutumiseen mahdollisimman monen kohdalla kiinnitetään entistäkin enemmän huomiota.

Tutkimuksissa tehtävät valinnat vaikuttavat huomattavasti siihen, mitä esimerkiksi sosiaaliturvan väliinputoajuus niissä näyttää. Tässä tutkimuksessa käyttämämme tiukka rajausta pelkän viimesijaisen turvan varassa olemisen jatkumiselle on sekä vahvuus että heikkous: yksikin kuukausi ensisijaisten etuuksien tai ansiotulojen saajana katkaisee seurannan. Rajauksemme määrittää ryhmän, jonka tilanne on pysyvämpi ja synkempi kuin niillä, jotka edes hetkellisesti pääsevät pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Tästä syntyvä kuva voi toisaalta olla myös hieman todellisuutta myönteisempi: jaksot, joissa ei sallita pieniä aukkoja, näyttävät lyhyemmiltä, kun mahdollinen tilanteen toistuvuus tai jatkuminen pienen tauon jälkeen jätetään tarkastelun ulkopuolelle. (Vrt. esim. Surakka ym. 2017.)

Tulevissa tutkimuksissa tulisikin tarkastella tulosten herkkyyttä erilaisille valinnoille. Tällainen projekti olisi arvokas myös tuen tarpeen arvioinnissa, sillä jo nykyisellään toimeentulotuen saannin pitkittymistä pidetään merkinä monenlaisista kasautuneista ongelmista. Määrittelemällä pitkäaikainen tuen saanti eri tavoin saatettaisiin pystyvä kehittämään useammanlaisia, toisilleen vaihtoehtoisia riski-indikaattoreita (ks. esim. Raittila 2019).

Tutkimuksessamme jäi selittämättä huomattava osa siirtymistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Jotta voitaisiin tarkastella siirtymää palkkatyöhön ja veronpalautusten saantia tilanteissa, joissa kotitalous ei enää saa perustoimeentulotukea, tarvittaisiin sellaisia tulotietoja, joita ei ole ollut vielä käytettävissä. Voidaan kuitenkin olettaa, että suuri osa selittämättä jääneistä siirtymistä on nimenomaan siirtymiä työhön tai ansiosidonnaisen turvan varaan. Muita mahdollisia syitä, joita emme kyenneet huomioimaan, ovat ainakin veronpalautukset, maastamuutot ja henkilön kuolema. Näiden voidaan olettaa olevan työnsaantia harvinaisempia tilanteita. Tarkastelumme kiinnittää huomion moniin muihin tarkoituksenmukaisina pidettäviin ja kiinnostaviin siirtymiin sekä niihin yhteydessä oleviin tekijöihin.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksemme vahvistaa näyttöä siitä, että syyperusteisen sosiaaliturvajärjestelmämme ulkopuolelle, pelkän viimesijaisen turvan varaan jäävien henkilöiden määrä ei ole vähäinen. Valtaosa tarkastelemistamme viimesijaisen turvan varaan jääneistä henkilöistä siirtyi ensisijaisten etuuksien tai ansiotulojen saajaksi melko nopeasti, mutta yli 10 000 henkilöllä tilanne jatkui yhtäjaksoisesti vähintään kokonaisen vuoden.

Lähteet

Arajärvi P. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, 2002.

Gretschel A, Myllyniemi S. [Työtä, koulutus- tai harjoittelupaikkaa ilman olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista. Nuorisobarometrin erillisnäyte/aineistonkeruu](#). Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, 2017. Viitattu 31.8.2018.

Gustafsson B, Müller R, Negri N, Voges W. Paths through (and out of) social assistance. Julkaisussa: Saraceno C, toim. Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes. Bristol: Policy Press, 2002: 173–232.

Haataja A. Toimeentulotuki yhden aikuisen talouksissa Helsingissä. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 30–53.

Hagfors R, Kajanoja J. Hyvän kehän teoria ja sosiaaliset mahdollisuudet. Julkaisussa: Hiilamo H, Saari J, toim. Hyvinvoinnin uusi politiikka. Johdatus sosiaaliin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja, A Tutkimuksia 27, 2010: 107–132.

Hallituksen esitykset:

HE 309/1993. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Hannikainen-Ingman K, Hiilamo H, Honkanen P, Kuivalainen S, Moisio P. Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 33, 2012.

Heikkilä M, Lahti T. Työttömyysturvan karensseista ja karenssin saaneista. Tilastollinen selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturva, Selvityksiä 7, 2000.

Hiilamo H, Saari J. Sosiaalisten mahdollisuuksien politiikka. Julkaisussa: Särkelä R, Arajärvi P, toim. Leipää ja lämpöä. Näkökulmia perusturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2008.

Hiilamo H, Hytti H, Takala P. Työikäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42, 2005.

Honkanen P. Perusturva ja kannustavuus. Laskelmia asumistuesta, toimeentulotuesta ja työttömyysturvasta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 63, 2008.

Honkanen P. Perusturvan kasvava aukko. Tulottomien kotitalouksien määrä kasvaa. Helsinki: Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 2, 2011.

Honkanen P. Vuokranormien vaikutus toimeentulotukeen. Julkaisussa: Ahola E, Hiilamo H, toim. Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 2013: 89–98.

Hänninen S, Karjalainen J. Tarve harkinnassa. Julkaisussa: Hänninen S, Karjalainen J, Lehtelä K, toim. Pääsy kielletty! Poiskäännyttämisen politiikka ja sosiaaliturva. Helsinki: Stakes, 2007: 157–191.

Ilmakunnas I, Moisio P. Social assistance trajectories among young adults in Finland. What are the determinants of welfare dependency? Social Policy & Administration 2019; 53 (5): 693–708.

Immervoll H, Jenkins SP, Königs S. Are recipients of social assistance 'benefit dependent'? Concepts, measurement and results for selected countries. Paris: OECD, 2015.

Kela. [Toimeentulotuki. Etuusohje](#). Helsinki: Kela. Päivitetty 23.8.2018. Viitattu 31.8.2018.

Korpela T. ["Tulottomien" kotitalouksien määrä kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 14.12.2017. Viitattu 31.8.2018.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 731/1999. Suomen perustuslaki.

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki.

L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki.

L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraetuuk-sista.

L 568/2007. Kansaneläkelaki.

Metteri A. Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Tampere University Press, Acta universitatis Tampereensis 1778, 2012.

Mukkila S, Ilmakunnas I, Moisio P, Saikkonen P. Perusturvan riittävyys ja köyhyys. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 31, 2017.

Määttä A. Toimeentulotuen väliinputoajat. Janus 2010; 18 (1): 20–34.

Parpo A, Moisio P. Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992–2003. Yhteiskuntapolitiikka 2006; 71 (2): 121–133.

Perhoniemi R, Blomgren J, Laaksonen M. Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläke-päätöksen jälkeen? Työttömyys-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetudet sekä uudet eläkepäätökset neljän vuoden seurannassa. Yhteiskuntapolitiikka 2018; 83 (2): 117–131.

Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpäperi 1, 2015.

PeVL 34/1996. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 88/1996.

PeVM 25/1994. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustusla-kien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Raittila S. [Laveista kategorioista nuorten avuntarpeen tunnistamiseen](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 17.1.2019. Viitattu 5.6.2019.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Saari J. Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus, 2015.

Suoniemi I. Köyhyyden dynamiikka Suomessa 1995–2008. Helsinki: Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1, 2013.

Surakka A, Pyykkönen T, Myrskylä P, Saari J. Kerran asiakas, aina asiakas? Viimesijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuus 2000-luvun Suomessa. Julkaisussa: Saari J, toim. Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa? Tampere: Tampere University Press, 2017: 155–188.

THL. Toimeentulotuki 2016. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoportti 46, SVT, 2017.

Mitä tapahtuu sosiaalityölle?

Minna Zechner ja Jutta Paavola **Aikuissosiaalityön muutostarpeita toimeentulotukiuudistuksen jälkeen**

Aikuissosiaalityö ymmärretään usein kunnallisissa sosiaalitoimistoissa tehtäväksi lakisääteiseksi työksi työikäisten aikuisten parissa (Juhila 2008, 15). Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on luonut paineita ja myös mahdollisuuksia aikuissosiaalityön muutokselle, jossa toimeentulotuki on ollut keskeisellä sijalla. Tosin sosiaalityöntekijöiden toimeentulotukeen käyttämä aika vähentyi jo 2010-luvulle tultaessa, kun toimeentulotuen päätöksiä tekivät sosiaalityöntekijöiden lisäksi myös etuuskäsittelijät (Blomgren ja Kivipelto 2012).

Sosiaalityö voidaan jakaa sisällöllisesti kahteen erilaiseen tehtävään tai toimintaan. Yhtäältä kyse on taloudellisesta auttamisesta sekä palveluista ja toisaalta henkisestä tuesta (Toikko 2005, 213–215). Tavoitteena on saada aikaan muutos asiakkaan tilanteessa ja usein siihen tarvitaan sekä käytännöllistä tukea että motivaation ja toivon kasvattamista ja ylläpitämistä. Hieman saman suuntaisesti Malcom Payne (2006, 12–14) kuvaa sosiaalityötä kolmena erilaisena diskurssina tai puhetapana. Yksi on terapeutinen, joka viittaa yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen. Siinä sosiaalityöntekijällä on pyrkimys muokata asiakkaan näkemystä itsestään ja ympäröivästä maailmasta. Samalla sosiaalityöntekijä itse oppii asiakkaasta ja ihmisten toiminnan motiiveista ja logiikoista. Toinen puhetapa on Paynen mukaan transformatiivinen, muutokseen pyrkivä. Siinä pyritään vaikuttamaan yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja olosuhteisiin, jotta ne olisivat heikossa asemassa olevien ihmisryhmien kannalta mahdollisimman hyviä. Kolmanneksi sosiaalityön puhetavaksi Payne määrittää sosiaalisen järjestyksen puhetavan. Siinä sosiaalityöntekijä edustaa hyvinvointivaltiolista järjestelmää, yhtäältä ohjaa asiakkaita toimimaan yhteiskunnan sääntöjen mukaisesti ja toisaalta kehittää palveluita ja etuuksia asiakkaiden kannalta myönteisempään suuntaan.

Näistä erilaisista sosiaalityön sisäisistä painotuksista huolimatta aikuissosiaalityö on, ainakin perustoimeentulotuen Kela-siirtoon saakka, usein nähty toimeentulotukikeskeisenä toimintana (Karjalainen ja Raivio 2010, 128). Kyse on toki paljon muustakin, sillä toimeentulon ja taloudellisten kysymysten lisäksi asiakkailla voi olla päihteiden käyttöön, työttömyyteen, asumiseen ja asunnottomuuteen, rikollisuuteen sekä fyysisiin ja psyykkisiin sairauksiin liittyviä ongelmia (ks. Juhila 2008; Blomgren ja Kivipelto 2012). Perustoimeentulotuen siirto Kelaan on vienyt yhden ai-

kuissosiaalityön perustoista. Sen johdosta kysymme, millaisia muutospaineita alan ammattilaiset tunnistivat aikuissosiaalityössä perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä?

Vastaamme kysymykseen analysoimalla aikuissosiaalityötä kehittäneen PRO SOS -hankkeen (S20898) aineistoja, joita ovat erilaisten työpajojen keskusteluista ja ryhmätöistä koostuvat muistiinpanot sekä hankkeen alussa tehty kysely. Aineisto sisältää lähinnä sosiaalityön ja Kelan työntekijöiden näkemyksiä ja se on kerätty pian perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan tehtäväksi vuonna 2017. PRO SOS oli Euroopan sosiaalirahaston, siihen osallistuvien kuntien, Kuntaliiton ja Seinäjoen ammattikorkeakoulun rahoittama hanke, joka toteutettiin vuosina 2017–2019. Sen tavoitteena oli tukea sosiaalityön siirtymistä kunnallisista maakunnallisiin rakenteisiin, luoda yhdenmukaisia toimintatapoja ja kehittää aikuissosiaalityötä kansalaisia valtaistavampaan ja osallistavampaan suuntaan. Hankkeen yksi keskeisistä teemoista oli Kelan ja kuntien välinen yhteistyö ja sen kehittäminen perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen (ks. Kelan ja kunnan ... 2019). Perustoimeentulotuen Kela-siirto antaa vihjeitä siihen, millaisia seikkoja on hyvä huomioida tulevissa muutoksissa, esimerkiksi pitkään suunnitellussa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksessa.

Kuvaamme ensin aikuissosiaalityötä, jonka jälkeen esittelemme aineistomme ja sen analyysin. Analyysin tuloksissa keskeistä on eräänlainen yhteentörmäys, jossa kohtaavat Kelan kansallinen ja suhteellisen yhtenäisen tapa toimia sekä kuntien erilaiset käytännöt ja aikuissosiaalityön yksilön tarpeista lähtevä työote.

Aikuissosiaalityön määrittelyä

Keskeisin aikuissosiaalityötä määrittävä laki on sosiaalihuoltolaki (L 1301/2014). Aikuissosiaalityötä voidaan pitää hallinnollisena käsitteenä, tapana organisoida ja jakaa sosiaalityön palveluja ikäperustaisesti. Taustalla on usein uusi julkisjohtaminen, jonka myötä kunnissa ja kuntayhtymissä tavoitellaan itsenäisiä tulosvastuullisia yksiköitä. Samalla hallintoa on koottu suurempiin kokonaisuuksiin ja palveluiden järjestämisen ja tuottamisen vastuut on erotettu. (Möttönen ja Kettunen 2014, 112.) Aikuissosiaalityön tavoitteita ei tällöin määritetä sosiaalityön ja asiakkaiden tarpeiden suuntaisesti, vaan kunnan yleisistä tavoitteista, joissa usein korostuvat talouskuri ja työllisyys. Sosiaalityöstä on yhä enemmän tullut aktivoinnin ja työllistämisen palvelu (Blomgren ym. 2016).

Työttömyys ei kuitenkaan ole välttämättä aikuissosiaalityön asiakkaiden keskeisin haaste, vaan elämäntilanteet voivat olla hyvin vaikeita. Tyypillisiä ovat toimeentuloon, päihteisiin ja elämänhallintaan liittyvät kysy-

mykset. Aikuissosiaalityön palvelut on yleensä suunnattu yli 18-vuotiaille ja niihin voivat kuulua toimeentulotuen lisäksi muun muassa päihdehuolto, maahanmuuttajatyö, vammaispalvelut, mielenterveystyö, kuntouttava työtoiminta, kriminaalihuolto ja vankeinhoitotyö, asumispalvelut ja terveydenhuollon sosiaalityö. Aikuissosiaalityö voi olla sosiaalista kuntoutusta eli toimintaa, jonka tavoitteena on parantaa ihmisen mahdollisuuksia selviytyä arkipäivän toiminnoista, sosiaalisista suhteista ja rooleista (Järvikoski ja Härkäpää 2014). Sosiaalista kuntoutusta annetaan lähinnä sosiaalityön ja kuntoutuksen asiakkaille, joilla on monimutkaistuneita työ- ja toimintakyvyn ongelmia ja lisääntynyt syrjäytymisen riski (Lindh ym. 2018, 8). Sosiaalinen kuntoutus voi edeltää kuntouttavaa työtoimintaa, joka selkeästi tavoittelee työllistymistä. Kuntouttavassa työtoiminnassa sovelletaan usein sosiaalityön periaatteita ja käytäntöjä ja kuntouttava työtoiminta perustellaan muun muassa oikeudella osallisuuteen työelämässä sekä syrjäytymisen ja huono-osaisuuden uhalla (Väisänen 2018, 29). Kuntouttava työtoiminta on luonut käytäntöä, jossa vaikeasti työllistyvien ja usein erilaisten elämänhallinnan pulmien parissa kamppailevien ihmisten kuntoutus ei perustu yksin lääketieteellisen arvioon. Sen sijaan se saattaa perustua myös pitkäaikaiseen työttömyyteen ja toimeentulotukiasiakkuuteen (Piirainen ym. 2018, 104). Aikuissosiaalityötä tekevät monissa eri palveluissa työskentelevät, erilaisilla nimikkeillä ja monenlaisten ihmisryhmien kanssa. Tämän vuoksi aikuissosiaalityö on palveluna ja myös käsitteenä jäsentymätön ja vaikeasti määriteltävissä.

Asiakkaiden erilaisiin haasteisiin tarttumisen kautta aikuissosiaalityötä voidaan kuvata myös prosessina. Se on suunnitelmallinen työprosessi, jossa arvioidaan asiakkaan tuen tarve, asetetaan tavoitteet muutokselle, ohjataan asiakasta eri palveluihin, koordinoidaan palveluita sekä seurataan asiakkaan tilanteen muutosta. (Juhila 2008, 17, 45.) Prosessin aikana kirjataan asiakaskertomuksia, suunnitelmia ja päätöksiä. Jorma Sipilä (1989, 214) onkin määrittänyt niin sanotun byrokratiatyön sosiaalityön yhdeksi osaksi psykososiaalisen ja palvelutyön lisäksi.

Kolmas tapa tarkastella aikuissosiaalityötä, asiakasryhmän iän ja työn prosessin lisäksi, on pohtia sitä, millaisten ilmiöiden parissa aikuissosiaalityössä työskennellään ja millä tavalla työtä tehdään. Ilmiöistä tavallisimpia ovat asiakkaan elämänhallinnan hankaluudet sekä työttömyyden ja toimeentulon haasteet. Tässä näkyy toimeentulotuen keskeinen rooli aikuissosiaalityössä. Jaana Taina ja Tuija Kotiranta (2014, 180) ovat määritelleet aikuissosiaalityön kunnallisissa sosiaalitoimistoissa tehtäväksi toimeentulotukityöhön kytkeytyväksi sosiaalityöksi. Viime aikoina on alettu puhua myös taloussosiaalityöstä, jolloin toimeentulon kysymykset nähdään laajempänä kokonaisuutena kuin rahan määrä tai edes riittävä toimeen-

tulo. Kyse on rahankäytön ja taloudenhallinnan osaamisesta ja niistä olosuhteista ja rakenteista, joissa taloudenhallinta tapahtuu (ks. Zechner ym. 2019). Koska kyse ei kuitenkaan ole pelkästään rahan jakamisesta ja etuuk-sien hakemisesta, on asiakkaan kuunteleminen ja empatian osoittaminen aikuissosiaalityössä keskeinen toimintatapa. Lisäksi tehdään suunnitelmia ja päätöksiä, kannustetaan asiakasta, etsitään ja tunnistetaan hänen voi-mavarojaan, tiedotetaan etuuksista ja ohjataan palveluihin. (Blomgren ja Kivipelto 2012, 35–43.) Aikuissosiaalityö on sosiaalipalvelua, mutta se toi-mii myös portinvartijana muihin sosiaalipalveluihin (Paavola ym. 2019). Asiakkaan tilannetta arvioidaan aina suhteessa hänen toimintaympäris-töönsä ja yhteiskunta muodostaa laajan kontekstin, jossa asiakas toimii. Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat siten asiakkaan tilanteeseen, mut-ta myös sosiaalityön toimintakenttään (Pohjola 2019, 326). Samaan aikaan sosiaalityö on myös rakenteellista: tarkoitus ei ole vain sopeuttaa asiakkaita yhteiskuntaan vaan myös muuttaa yhteiskuntaa niin, että siellä on hyvä elää kaikenlaisissa elämäntilanteissa (Pohjola ym. 2014). Kyse on Malcolm Paynen (2006) nimeämästä sosiaalityön transformatiivisesta puhetavasta.

Aikuissosiaalityötä tehdään siis lähellä asiakasta ja yhteistyössä hänen kanssaan. Tavoitteena on muutos, jonka suunta riippuu asiakkaasta itses-tään, mutta myös yhteiskunnan ja sosiaalipolitiikan asettamista vaateista, kuten ansiotyön ensisijaisuudesta toimeentulon hankkimisessa (Sirviö ym. 2015). Aikuissosiaalityössä toimitaan erilaisten palveluntuottajien ja etuuk-sien yhtymäkohdissa. Vaikka Kela monien etuuk-sien hallinnoijana on aikuissosiaalityössä vanha yhteistyötaho, on perustoimeentulotuen siir-to muutoksena suuri, sillä perustoimeentulotuki oli aiemmin tärkeä osa aikuissosiaalityötä. Lisäksi ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki ovat edelleen osa kunnissa tehtävää sosiaalityötä, joten Kelan ja sosiaalityön yhteistyö on välttämätöntä. Perustoimeentulotuen siirto oli suuri työn-jaollinen muutos, ja samaan aikaan etuuden haku yhdenmukaistettiin ja sähköistettiin.

Aineistoja aikuissosiaalityön kehittämisestä

Tässä tutkimuksessa käytetyt aineistot (ks. taulukko, s. 435) on koottu vuoden 2017 huhti- ja toukokuussa PRO SOS -hankkeessa (2017–2019), jonka tavoitteena oli aikuissosiaalityön kehittäminen huomioiden se, että jossain vaiheessa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen vastuu siir-tyisi kunnilta maakunnille osana sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus-ta. Hankkeen koordinoija oli Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan osaa-miskeskus SONet BOTNIA. Muita hanketoimijoita olivat sosiaalialan osaamiskeskukset: Keski-Suomesta Koske, pääkaupunkiseudulta Socca,

Kaakkois-Suomesta Socom, Varsinais-Suomesta Vasso ja Päijät-Hämeestä Verso. Lisäksi hanketoimijoina olivat Jyväskylän yliopiston Kokkolan yliopistokeskus Chydenius, Kuntaliitto ja Seinäjoen ammattikorkeakoulu.

PRO SOS -hankkeen yhtenä tavoitteena oli kehittää Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan tehtäväksi vuoden 2017 alussa. Aineisto heijastaa siis Kela-siirron alkuvaiheessa syntyneitä käsityksiä ja tulkintoja. Aineistot syntyivät, kun yhdessä Kelan keskeisen vakuutuspiirin, Kuntaliiton ja kymmenen kunnan tai kuntayhtymän kanssa perustettiin yhteistyöryhmä, johon osallistui Kelan ja kuntien eri tason työntekijöitä. Ryhmässä oli 18 hankkeen ulkopuolista jäsentä. Suurin osa osallistujista oli sosiaalityön ammattilaisia. Näiden tapaamisten muistiinpanot ovat tämän artikkelin yhtenä aineistona ja kuvaamme tässä lyhyesti, miten aineistot ovat syntyneet.

Yhteistyöryhmän ensimmäisen kokouksen aluksi esiteltiin Terveystien ja hyvinvoinnin laitoksen ennen perustoimeentulotuen siirtoa tehtyjä selvityksiä (esim. Blomgren ym. 2016; Sallila 2016). Sen jälkeen todettiin, että aikuissosiaalityö tyhjentyi suurelta osin toimeentulotuen laskemisesta ja sosiaalityöstä poistuu asiakkaita, joilla on vain lyhytaikainen perustoimeentulotuen tarve. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan loi näin mahdollisuuden kohdentaa sosiaalityötä ja -ohjausta heikoimmassa asemassa oleville. Tämän jälkeen osallistujat keskustelivat ryhmissä siitä, mitkä ovat keskeiset ongelmat perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan tehtäväksi. Eniten mainintoja saivat seuraavat ongelmat: oikeat asiakkaat eivät ohjaudu Kelasta sosiaalityöhön, Kelan ja kunnan sosiaalityön välinen työnjako on epäselvä ja suureksi osaksi sopimatta, eikä asiakas saa hyvää palvelua. Ryhmän toisessa kokouksessa jatkettiin keskustelua näistä kolmesta ongelmasta ja tuotiin esiin, millä tavalla ne näkyvät Kelan ja kunnan sosiaalityön toiminnassa. Sen jälkeen Etelä-Karjalassa, Seinäjoella ja Pirkanmaalla kussakin organisoitiin yksi työpaja, jossa käytännön tason työntekijät Kelasta ja kuntien sosiaalityöstä sekä asiakasosallistujat keskustelivat samoista ongelmista ja niiden ilmenemisestä. Jokaisessa tapaamisessa PRO SOS -hankkeen työntekijät kirjasivat muistiin osallistujien huomioita. Tapaamisten jälkeen materiaali jaettiin kaikille osallistujille ja heillä oli mahdollisuus kommentoida ja muokata sitä.

Työpajojen lisäksi keväällä 2017 tehtiin PRO SOS -hankkeen osahankkeiden yhteistyötahoille alkukartoituskysely. Osahankkeiden (Koske, Pikassos, Socca, Socom, SONet BOTNIA, Vasso ja Verso) työntekijät lähettivät kyselyn yhteensä 221:lle sosiaalialan ammattilaiselle ja vastauksia saatiin kaikkiaan 85. Noin puolet vastaajista oli sosiaalityöntekijöitä, viidesosa sosiaaliohjaajia ja kymmenesosa johtavia sosiaalityöntekijöitä. Vastaajissa oli mukana myös neljä Kelan työntekijää, joista yksi oli etuus-

käsittelijä, kaksi ratkaisuasiantuntijaa ja yksi tiimipäällikkö. Kelan ja kunnan yhteistyötä käsitteleviä kysymyksiä oli kaksi: 1) Millaista yhteistyötä ja asiakasohjauksen tapoja teillä on kunnan ja Kelan välillä kummankin suuntaisesti? ja 2) Mitä kehittämisen tarpeita tunnistan yhteistyössä ja asiakasohjauksessa kunnan ja Kelan välillä kummankin suuntaisesti? Kyselyn toteutus ja tulokset ovat luettavissa julkaisussa ”PRO SOS -hankkeen aikuissosiaalityön alkukartoitus” (Volanto ja Zechner 2017).

Taulukko. Tässä artikkelissa käytetyt aineistot.

Toimija tai aineistonkeruu	Aika	Aineistot
Yhteistyöryhmä, johon kuului eri tason edustajat seuraavilta tahoilta: Kela, Kuntaliitto, Tampereen, Nokian, Ylöjärven, Hämeenlinnan, Kangasalan ja Riihimäen kaupungit, Pälkäneen ja Ilmajoen kunnat, Kuntayhtymä Kaksineuvoinen, Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä ja PRO SOS -hankkeen työntekijät organisoiijina ja kirjaajina.	9.5.2017, 5.6.2017 ja 18.9.2017	Ryhmäkeskustelujen koonnit
Etelä-Karjalan työpaja, johon osallistui edustajia Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiristä (Eksote) ja Kelasta työntekijätasolta sekä PRO SOS -hankkeen työntekijät organisoiijina kirjaajina.	31.8.2017	Ryhmäkeskustelujen koonnit
Seinäjoen työpaja, johon osallistui edustajia Suupohjan perusturvan liikelaitoksesta, Kuusiokuntien ^a sosiaali- ja terveyskuntayhtymästä, Kuntayhtymä Kaksineuvoisesta, JIK peruspalveluliikelaitoskuntayhtymästä ^b , Seinäjoen kaupungista, Järvipohjanmaan perusturvasta, Kelan työntekijöitä, asiakasosallistujia ja PRO SOS -hankkeen työntekijät organisoiijina sekä kirjaajina.	25.8.2017	Ryhmäkeskustelujen koonnit
Pirkanmaan työpaja, johon osallistui edustajia alueen kunnista, kuntayhtymistä ja Kelasta sekä asiakasosallistujia.	29.8.2017	Ryhmäkeskustelujen koonnit
PRO SOS -hankkeen alkukartoituskysely, johon vastasi 85 sosiaalialalla työskentelevää, joista 4 työskenteli Kelassa.	Huhti-touokuussa 2017 tehty Webropol-kysely	Kyselyyn saadut 85 vastausta ja niistä tehty raportti (Volanto ja Zechner 2017)

^a Kuusiokunnat ovat yhteistoiminta-alue, jossa alun perin oli mukana Alavus, Kuortane, Lehtimäki, Soini, Töysä ja Ähtäri. Kuntaliitosten ja siirtymän jälkeen jäljellä ovat Alavus, Kuortane ja Ähtäri.

^b JIK Peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja Ilmajoella ja Kurikassa.

Aineiston käyttöön on saatu hankkeen toiminnassa mukana olleiden lupa. Aineistot on alun perin tuotettu muuhun tarkoitukseen kuin tätä tutkimusta varten, joko sosiaalityön ja Kelan yhteistyön kehittämiseen tai hankkeen alussa tehtyyn hanketta suuntaavaan kartoitukseen (Volanto ja Zechner 2017). Koska aineisto on koottu toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheessa, jotkut tässä esiin nostetut käytännöt ovat voineet artikkelin julkaisemiseen mennessä jo muuttua.

Analyysissa ja tulosten esittelyssä aineistot yhdistettiin ja niitä käsiteltiin yhtenä aineistomassana. Siitä ei eritelty vastaajia tai sitä, millä tavalla aineisto on koottu. Aineiston analyysi on tehty lukemalla se läpi useaan kertaan ja pohtimalla sitä siitä näkökulmasta, mitä asioita, ongelmia ja muutostarpeita perustoimeentulotuen siirto Kelaan toi esiin aikuis-sosiaalityössä. Tulkitsimme nämä muutospaineiksi. Aineisto jäsenneltiin temaattisen sisällönanalyysin mukaisesti tunnistamalla siitä usein toistuvia teemoja (ks. Guest ym. 2012). Analyysin aikana jouduimme useaan otteeseen muistuttamaan itseämme siitä, että näkökulma on sosiaalityössä ja sen mahdollisessa muutostarpeessa sekä uusissa tai vahvistuneissa odotuksissa sitä kohtaan. Aineistolähtöinen luenta eteni siten, että ensin koko aineistosta kirjoitettiin asiasanomaisia listoja löydettyistä teemoista. Sen jälkeen listasta poistettiin sellaiset teemat, joita ei voitu suoraan yhdistää aikuissosiaalityön toimintaan, esimerkiksi Kelan tapa organisoida toimeentulotukityötä. Jäljelle jääneet teemat ryhmiteltiin laajempiin kokonaisuuksiin, jotka nimettiin mahdollisimman kuvaavasti, esimerkiksi harkintavalta. Nämä kokonaisuudet jaoteltiin vielä pääteemoihin, jotka ovat aikuissosiaalityön ja Kelan toimintatavan erilaisuus, sosiaalityön ja Kelan välinen työnjako ja aikuissosiaalityön määrittäminen. (Vrt. Braun ym. 2018.)

Erilaisia toimintatapoja ja uudenlaisia työnjakoja

Analyysin avulla luodut kolme teemaa (aikuissosiaalityön ja Kelan toimintatavan erilaisuus, sosiaalityön ja Kelan välinen työnjako ja aikuissosiaalityön määrittäminen) osoittavat sekä niitä muutoksia, joita toimeentulotukiuudistus sai aikaan, että niitä muutostarpeita, joita aikuissosiaalityössä tunnistettiin. Pohdimme näitä teemoja suhteessa aiempaan aikuissosiaalityötä käsittelevään tutkimukseen. Aikuissosiaalityön ja Kelan toimintatavan erilaisuus näkyy aineistossa siten, että a) sosiaalityön tilannekohtaisuus ja Kelan standardimainen toimintatapa kohtaavat, b) harkintavaltaa käytetään organisaatioissa eri tavoin ja c) perustoimeentulotuen sähköinen hakeminen johtaa sosiaalityön kuormittumiseen. Emme käytä suoria aineistolainauksia, mutta osoitamme muilla keinoin, mitkä seikat pohjau-

tuvat aineistoomme. Koska suurin osa työpajoihin ja kyselyyn osallistuneista henkilöistä on sosiaalityön käytännön toimijoita, voidaan aineiston ajatella edustavan jossain määrin sosiaalityön käytäntöä ainakin eteläisessä ja keskisessä Suomessa.

Kelan ja aikuissosiaalityön erilaiset toiminnan tavat

Aikuissosiaalityö toimii erilaisten asiakkaiden moninaisten elämäntilanteiden sekä eri palvelujen yhtymäkohdassa, kun taas Kelalla on selkeämmin rajattu tehtävä. Kela hoitaa Suomessa sekä ulkomailla asuvien ja Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvien perusturvaa eri elämäntilanteissa. Tähän perusturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki, vähimmäiseläkkeet, vammaisetuudet, sotilasavustukset sekä maahanmuuttajan tuki.

Kaikki Kelan hoitamat tehtävät voidaan ainakin joiltain osin nähdä sosiaalityöhön linkittyvinä, sillä toimeentulon kysymykset ovat keskeisiä kaikessa sosiaalityössä. Toimeentulon kysymysten ratkaiseminen ja taloudellinen hyvinvointi eivät kuitenkaan poista kaikkea sosiaalityön tarvetta (ks. Saikkonen ym. 2015), joten sosiaalityön tehtäväkenttä on monimuotoisempi kuin Kelan. Myös hyvin toimeentulevilla voi olla sosiaalityön tarve, mutta erityisesti pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien ihmisten elinolot ja hyvinvointi poikkeavat selvästi muusta väestöstä. Erot näkyvät toimeentulon ongelmien lisäksi terveyden, asuinolojen ja elämänlaadun huomattavasti matalammassa tasossa muuhun väestöön verrattuna (Hannikainen-Ingman ym. 2013, 108). Huono-osaisuus kasautuu ja silloin tarvetta on yleensä muuhunkin kuin taloudelliseen tukeen tai esimerkiksi asuntoon (ks. Saari 2015).

Kelan ja aikuissosiaalityön tehtävien limittäisyys ja päällekkäisyys edellyttävät yhteistyötä. Aineistomme mukaan yhteistyö paikallisesti eri tavoin organisoituneen ja toimivan kunnallisen sosiaalityön ja kansallisen Kelan välillä on kuitenkin vaikeaa, kun sosiaalityö pyrkii tilanne- ja asiakaslähtöiseen toimintaan ja Kela taas maan kattavaan yhteismitalliseen ja standardoituun tapaan toimia. Sosiaalityössä työskentely suunnitellaan asiakkaan elämäntilanteen, voimavarojen ja niiden pohjalta yhdessä asetettujen tavoitteiden mukaan (Kananoja 2017). Sosiaalityötä aikuisten parissa on tehty koko sosiaalityön historian ajan, mutta aikuissosiaalityö erityisenä palvelualueena on noussut esiin keskustelun ja tutkimuksen kohteeksi vasta 2000-luvulla (Jokinen ja Juhila 2008, 7). Vähitellen aikuissosiaalityön laaja-alaisuus ja myös muut kuin toimeentulotukietuuden myöntämiseen liittyvät työn sisällöt ovat jäsentyneet. Haasteena on kuitenkin aikuissosiaalityön kuntakeskeisyys. Aikuissosiaalityö on hajanai-

nen, kuntaorganisaatioon vahvasti kytköksissä oleva palvelu, jonka työn sisällöt ja tekemisen tavat sekä organisointi vaihtelevat suuresti kuntien välillä (vrt. Saikkonen 2016, 29–40). Lisäksi muiden palveluiden väliin jääviä tehtäviä on siirretty aikuissosiaalityön vastuulle. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tilanteet, jolloin ensi sijassa maahanmuuttopalveluiden asiakkaana olevan maahanmuuttajaperheen jäsenillä on heikko kielitaito ja useita erilaisia haasteita elämässä, kuten fyysisiä ja mielenterveyden sairauksia, väkivaltaa ja päihteiden käyttöä (Yliruka ym. 2018). Kelan toiminnassa taas on viime vuosina pyritty alhaisiin toimintakustannuksiin, tehtävien osittamiseen ja standardisointiin (Laatu ja Heinonen 2017). Perustoimeentulotuen Kela-siirto teki nämä toiminnan erot erityisen näkyviksi ja ne aiheuttavat painetta yhdenmukaistaa aikuissosiaalityön organisointia ja toimintaa.

Aineistomme mukaan Kelassakin on toki monenlaisia toimintatapoja, esimerkiksi siinä, maksetaanko laskuja asiakkaiden puolesta tai pyydetäänkö perustoimeentulotuen hakijalta tiliotteita vai ei. Aineistossa tuotiin esiin myös tarve sille, että asiakas tulisi saada vielä paremmin osallistumaan häntä koskevan tiedon tuottamiseen. Tällaiseen tilannekohtaiseen ja omaa elämää koskevaan asiantuntijuuteen perustuvaa toimintaa on vaikea tarkkaan standardoida tai muotoilla valmiiksi toimintamalleiksi. Sosiaalityössä on kyse ammatillisesta auttamissuhteesta, jossa pyritään jaettuun asiantuntijuuteen. Asiantuntijuus ei perustu työntekijän ominaisuuksiin ja osaamiseen, vaan se on dialogista ja yhdessä asiakkaan kanssa rakennettua (Jokinen 2016, 143). Tämä sopii hyvin yhteen myös Sipilän (1989) ajatukseen sosiaalityöstä psykososiaalisena työnä ja Paynen (2006) esittelemään sosiaalityön terapeuttiliseen puhetapaan. Viime aikoina on osana hyvinvointivaltion kritiikkiä puhuttu palveluiden henkilökohtaistamisesta, jolloin palvelut räätälöidään entistä paremmin vastaamaan yksilöiden erilaisia tarpeita (Hunter ja Titterton 2012).

Toisaalta kummaltakin toimeentulotuen toimijalta odotetaan tilannelähtöistä toimintaa. Kyse on harkintavallasta, jota aineiston sosiaalityön toimijat kokivat Kelan työntekijöiden käyttävän liian vähän aikuissosiaalityöhön verrattuna. Harkintavalta sisältää tilanteen tulkitsemista ja päätöksen tai kannan siihen, onko ihmisellä oikeus palveluihin ja etuuksiin (Evans 2010, 33–35). Ammattilaisten tulisi käyttää harkintavaltaa asiakkaan eduksi siten, että se lisää asiakkaan autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta ja vähentää väärinkäytöksiä (Gambrill 2010, 37; L 1301/2014). Sirviö ym. (2015, 252–259) ovat analysoineet kolmea erilaista sosiaalityön harkintavaltaa ehkäisevän toimeentulotuen kontekstissa. Objektivoiva ja vastuuttava harkintavalta määrittää asiakkaan vastuulliseksi ja selontekovelvolliseksi suhteessa palvelujärjestelmään ja velvoittaa asiakkaan toimi-

maan kustannustensa kontrolloijana. Tietoa konstruoiva ja arvottava harkintavalta nojautuu tiedon rakentamiseen ja vaihtoehtoihin tulkintoihin huomioiden tulkintojen epävarmuuden ja mahdolliset arvoristiriidat. Subjektivoiva ja huolta pitävä harkintavalta huomioi asiakkaan näkökulman ja pyrkii huolenpitoon sekä inhimilliseen hyvään. Asiakkaan ja työntekijän suhde on kunnioittava ja yhteistoiminnallinen. Harkintaa käytetään erityisesti kuntien sosiaalityön vastuulla olevan ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen päätöksissä, mutta myös Kelan hallinnoiman perustoimeentulotuen suhteen (Blomgren 2016, 48). Aineiston perusteella voi tulkita, että sosiaalityötä tekevät kokivat, että Kelassa ei joko käytetty lisääntynyttä harkintavaltaa tai sitä ei käytetty samalla tavalla kuin aikuissosiaalityössä oli totuttu.

Kuntien sosiaalityössä perustoimeentulotuen ratkaiseminen oli aineiston mukaan parhaimmillaan subjektivoivan ja huolta pitävän harkinnan mahdollistava joustava toimenpide. Toimeentulotukilaki (L 1412/1997) edellyttää, että tarve toimeentulotuelle tulee aina arvioida huomioiden hakijan kyky vastata omasta sekä perheensä toimeentulosta. Kuntien antamat ohjeet myös ohjasivat ratkaisun tekoa, samoin kuin aikaisemmat kirjoittamattomat toimintatavat, mutta lähtökohtaisesti jokainen sosiaalityöntekijä oli vastuussa ratkaisuisistaan. Harkinnassa hyödynnettiin sitä tietoa, jota sosiaalityöntekijöillä on sekä yksittäisistä asiakkaista että aikuissosiaalityön asiakkaista ylipäätään. Sosiaalityöntekijän koulutuksesta on tässä hyötyä, sillä se tarjoaa taitoja arvioida, tarkastella omaa ja muiden toimintaa sekä toimia kriittisesti ja eettisesti (Lähteinen ja Tuohino 2013, 48).

Aineistosta näkyy, että Kelan yhteys kunnan aikuissosiaalityöhön mahdollisti kuitenkin harkintavaltaa käyttävien sosiaalityöntekijöiden mielipiteen kysymisen ja tiimimäinen työskentelytapa kollektiivisen päätöksenteon Kelan sisällä. Kunnissa taas on mahdollisuus hyödyntää sujuvammin muita sosiaalipalveluja harkintavallan käyttöä tukevana toimintana. Tästä on esimerkkinä välitystilipalvelu, joka voidaan käynnistää asiakkaalle, jolla on toistuvia ja vakavia ongelmia raha-asioiden hoitamisessa.

Aineistoa tuottaneet mainitsivat, että harkintavallan käyttämättömyys perustoimeentulotuen ratkaisuisissa voi aiheuttaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville entistä kohtuuttomampia ja jopa suoranaisesti henkeä uhkaavia tilanteita. Aineistossa mainittiin tällaisena tilanteena säännöllisen lääkkeiden käytön vaarantuminen, jos asiakkaalle ei myönnetä perustoimeentulotukea lääkkeisiin pienen tuloylijäämän vuoksi. Kela on kansallinen toimija, joka pyrkii standardoimaan toimintaansa yksityiskohtaisilla ohjeilla siten, että asiakkaat eri puolella maata saavat samanlaista palvelua ja työ tehdään koko maassa mahdollisimman samalla tavalla (Laatu ja Hei-
nonen 2017; Kela 2017). Perustoimeentulotukeen liittyi kuitenkin paljon

asiakaskohtaista harkinnan käyttöä muun muassa kohtuullisten asumismenojen ja lääkekustannusten suhteen. Standardoidussa toimintatavassa on isoja haasteita, kun kyseessä on harkintaa edellyttävä toiminta. Isossa-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan sosiaalityöntekijöiden työtä määrittävät sosiaalipoliittiset linjaukset ja paikalliset ohjeistukset, mutta työntekijöillä on silti mahdollisuus tulkita niitä asiakkaan edun mukaisesti (Evans 2013). Kelassa ei todennäköisesti vielä aineiston keruun aikaan ollut riittävästi kokemusta, jotta näin olisi voitu toimia. Ohjeita ja sääntöjä pyrittiin uudessa ja epävarmassa tilanteessa ehkä noudattamaan mahdollisimman tarkkaan eli objektivoidaan ja vastuuttavan harkintavallan mukaisesti (ks. Sirviö ym. 2015).

Aineistossamme harkinnan käytön haasteet tunnistettiin erityisesti asumismenojen kohtuullistamisessa. Asumiskustannuksissa on suuria alueellisia eroja ja siten valtakunnalliset ohjeet soveltuvat huonosti paikallisten erojen riittävään huomioimiseen. Harkinnan käytön osalta aineiston keruuseen osallistuneet pohtivat myös sosiaalihuollon asiantuntijoiden lausuntojen painoarvoa Kelan ratkaisuihin. Yhtäältä oli koettu, että sosiaalityöntekijän lausunto oli huomioitu ja asiakkaan tilanne arvioitu sen myötä yksilöllisesti. Toisaalta koettiin, että lausunnoilla ei ollut merkitystä perustoimeentulotuen päätöksiä tehtäessä. Näiden kokemusten vuoksi on tarpeen määrittää, millainen asiantuntijarooli sosiaalityön toimijoilla on suhteessa Kelan ratkaisuihin. Lisäksi on tärkeää pohtia, miten toimeentulotuessa käytetään kussakin organisaatioissa harkintaa, sillä perustoimeentulotuen päätösten niukka harkinta vaikuttaa sosiaalityön toimijoiden tarpeeseen käyttää entistä enemmän subjektivoivaa ja huolta pitävää (Sirviö ym. 2015) harkintaa ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotuen päätöksissä.

Kolmantena toimintatapaan liittyvänä muutoksena aineistomme ammattilaiset kiinnittivät huomiota perustoimeentulotuen haun sähköiseen asiointiin. Sen nähtiin korostavan avun tarvetta ja sitä kautta kuormittavan sosiaalityötä, koska kaikilla toimeentulotuen hakijoilla ei ole taitoja tai välineitä hoitaa asioitaan sähköisesti. Tällöin apua saatetaan hakea sosiaalityön toimijoilta. Esimerkiksi nuoret toimeentulotuen saajat ovat usein koulutuksen ulkopuolella ja heidän koulutustasonsa voi olla matala (Gissler ym. 2016). Toimeentulotuen asiakaskunta poikkeaa osin Kelan muista asiakkaista. Toimeentulotuen hakijoiden joukossa on ihmisiä, joiden elämäntilanne on pitkään ollut monin tavoin vaikea. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2017 aikuissosiaalityön johtajille ja päälliköille tekemän kyselyn mukaan etenkin päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat, ikäihmiset sekä tulkkipalveluita tarvitsevat maahanmuuttajat eivät välttämättä kykene sähköiseen asiointiin. Hakujärjestelmä on heil-

le liian monimutkainen ja hankala käyttää. Näillä ihmisryhmillä ei aina ole välineitä, osaamista tai sellaisia sosiaalisia verkostoja, jotka auttaisivat perustoimeentulotukihakemuksen ja tarvittavien laskelmien tekemisessä. Myös päätöstekstejä voi olla vaikea ymmärtää. (Blomgren ja Saikkonen 2018a, 3.) Kelan perustoimeentulotuen päätöstekstien vaikeaselkoisuus mainittiin aineistossa useasti ja asiakkaiden hakeutuminen sosiaalityön piiriin saadakseen apua tekstien tulkitsemiseen koettiin turhauttavaksi. Viesti Kelan suuntaan on aineiston perusteella selvä: kun perustoimeentulotuki on Kelan tehtävä, on sen myös hoidettava perustoimeentulotuen hakemisen tuki. Tämän voi nähdä byrokratiatyön työnjakona (vrt. Sipilä 1989).

Aineistossa monet ammattilaiset arvioivat, että sähköinen haku etäännyttää asiakkaat asiaa hoitavasta virkailijasta. Tätä katsottiin vahvistavan myös Kelan organisoituminen siten, että asiakaspalvelua ja ratkaisutyötä tehdään eri yksiköissä. Kelassa on mahdollista jättää hakemus sähköisesti työntekijää tapaamatta. Vuonna 2017 jopa 80–90 prosenttia perhe- ja opintoetusasiakkaiden hakemuksista tehtiin verkossa. Sen sijaan perustoimeentulotuen hakemuksista 59 prosenttia vuonna 2018 tehtiin verkossa. (Mattila 2018, 10.) Kuntien sosiaalitoimessakin on ollut mahdollista hakea perustoimeentulotukea kirjallisesti tapaamatta etuuskäsittelijää tai sosiaalityöntekijää. Sosiaalityössä asiakkaiden kohtaamisen tunnistetaan silti olevan keskeinen osa työtä (Laitinen ja Pohjola 2010). Osa asiakkaita on sosiaalityötä tekeville tuttuja varsinkin pienemmillä paikkakunnilla. Tällaisia tuttuja ja pitkäaikaisia asiakkaita voivat olla esimerkiksi vähimmäiseläkkeellä olevat henkilöt, joilla on runsaasti terveydenhuollon menoja sekä haasteita arjessa pärjäämisessä. Sosiaalityöntekijä on voinut tehdä tuloylijäämästä huolimatta perustoimeentulotukipäätöksen lääkkeistä vaikkapa puoleksi vuodeksi kerrallaan. Tämä on tasapainottanut asiakkaan tilannetta ja vähentänyt toistuvaa asiointia sosiaalityöntekijän luona, ja työskentelyn painopistettä on pystytty siirtämään muihin asioihin, sen sijaan että toistuvasti joudutaan käsittelemään lääkemenoja. Uudenkin asiakkaan kohtaaminen antaa mahdollisuuden arvioida sitä, onko hänellä muutakin kuin taloudellisen tuen tarvetta. Ennen Kela-siirtoa perustoimeentulotuki toimi sosiaalityössä osin samaan tapaan kuin markettien tarjoukset. Tarjouksen tai perustoimeentulotuen vuoksi paikalle saapuva asiakas saattaa tarvita ja saada muutakin tukea tai palvelua kuin mitä alun alkaen lähti hakemaan. Aikuissosiaalityössä on nyt mietittävä sitä, miten asiakkaat saadaan palvelutarpeen arvioinnin sekä tuen ja avun piiriin, kun perustoimeentulotuki ei enää toimi tällaisena sosiaalityön sisäänheittotuotteena.

Kelan ja sosiaalityön välinen työnjako

Toinen aineistosta analyysin avulla esiin piirtyvä teema on työnjako Kelan ja aikuissosiaalityön välillä. Teeman sisällä tuomme aineistoon tukeutuen esiin kolme seikkaa: a) asiakkaiden turvautuminen sosiaalityöhön perustoimeentulotuen haussa, b) asiakkaiden ohjautuminen Kelasta sosiaalityöhön ja c) tasa-arvoinen yhteistyö Kelan ja sosiaalityön välillä.

Kelan tekemät perustoimeentulotuen päätökset näyttivät aineiston perusteella usein aikuissosiaalityön näkökulmasta väärin perustein tehdyiltä. Osin kyse oli lain erilaisesta tulkinnasta, mutta myös siitä, että Kelan etuuskäsittelijät tekivät virheellisiä päätöksiä (Itkonen ja Välisalmi 2017). Kelan oikaisuvaatimusten määrä lisääntyi perustoimeentulotuen siirron ensimmäisen viiden kuukauden aikana paljon (Kela 2017, 12). Aineiston keruuseen osallistuneiden mukaan asiakkaita tuli aikuissosiaalityöhön kysymään selvennystä Kelan päätöksiin. Osin kyse oli päätöstekstien vaikeaselkoisuudesta, mutta myös vääristä päätöksistä, jotka saattoivat johtaa asiakkaat kohtuuttomiin tilanteisiin. Kielteiseen päätökseen oikaisupyynnön tekeminen ja siitä päätöksen saaminen vie aina aikaa ja odotellessa on asiakkaan kuitenkin syötävä, asuttava, maksettava laskunsa ja saatava mahdollisesti tarvitsemansa lääkkeet.

Aineistostamme näkyy, että aikuissosiaalityötä tekeville syntyi kokemus siitä, että he joutuvat paikkaamaan Kelan puutteellisesti tehtyä työtä. Kyse ei ollut vain päätösten oikeellisuudesta vaan myös perustoimeentulotuen hakemisesta. Kela tarjoaa asiakkaille monia eri kanavia etuuksien hakemiseen ja asiakaspalvelijat auttavat hakemusten tekemisessä. Aiemmin sosiaalityön asiakkaina olleille oli aineiston mukaan luontevaa mennä sosiaalityöntekijän luo kysymään toimeentulosta. Harvaan asutuilla alueilla ei ole Kelan toimistoja, eikä puhelinpalvelu auta, jos puhelimesta ei ole puhelut mahdollistavaa saldoa. Aineiston mukaan aikuissosiaalityössä odotettiin, että perustoimeentulotuen siirron myötä aikaa jää enemmän asiakkaan kohtaamiseen, mutta ainakin alussa työ kohdentui aika paljon perustoimeentulotuen haussa tukemiseen. On tärkeää saada varmistettua, että sosiaalityötä tekevät saavat keskittyä omaan tehtäväänsä ilman, että he joutuvat käännyttämään asiakkaita Kelaan tai avustamaan heitä Kelan etuuksien hakemisessa.

Aineistossa näkyvä aikuissosiaalityön kannalta keskeisin muutos on perustoimeentulotuen ja sosiaalityöhön ohjautumisen välisen sidoksen murentuminen. Edellä totesimme, että perustoimeentulotuki toimi aiemmin eräänlaisena sisäänheittotuotteena sosiaalityön palveluihin. Asiakkaat tulivat hakemaan taloudellista apua hankalaan tilanteeseensa ja samalla päästiin käsittelemään ja purkamaan vaikean tilanteen taustalla olevia syitä. Erityisen usein aineistossa toistuu huoli nuorten toimeentulotukihaki-

joiden tilanteesta, koska Kela-siirron alkuvaiheessa Kelasta saatiin hyvin vähän ilmoituksia nuorista toimeentulotuen hakijoista. Alle 25-vuotias nuori tulisi ohjata sosiaalityöhön, jos hän on ollut yhtäjaksoisesti vähintään neljä kuukautta pelkästään toimeentulotuen varassa (L 189/2001, 27 §). Tilanne on huolestuttava, sillä kun koko väestöstä 7,3 prosenttia sai vuonna 2017 perustoimeentulotukea, 18–24-vuotiailla vastaava osuus oli 18 prosenttia (Raittila ym. 2018). Toimeentulotuki on toiminut syrjäytymisvaarassa olevia nuoria ja aikuisia houkuttelevana palveluna, jonka rinnalla on voitu tehdä sosiaalityötä ja saada palveluiden piiriin sellaisia henkilöitä, joiden saavuttaminen muuten voi olla vaikeaa (Karjalainen 2016, 125–126). Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan ei sama mekanismi enää toimi, kun mahdollisen sosiaalityön tarpeen tunnistaminen perustoimeentulotuen hakijoiden keskuudesta siirtyi Kelan tehtäväksi. Kelassa on opeteltu tunnistamaan sosiaalityön tarvetta (ks. Kelan ja kunnan ... 2019) ja asiakkaita lähetetään herkästi sosiaalityön palveluiden piiriin. Kynnys erikseen sosiaalityön palveluihin menemiselle on kuitenkin suurempi kuin jos palvelun saisi samalla, kun hakee perustoimeentulotukea, tai edes samasta paikasta.

Aineiston avulla tulee lisäksi näkyviin sosiaalityötä tekevien pelko siitä, että Kelassa alennetaan perustoimeentulotukea ilman huolellista harkintaa. Perusosaa voidaan alentaa enintään 20 prosenttia, jos asiakas on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa. Perusosan alentaminen vaatii päätöksentekijältä tuen hakijan tilanteen kokonaisvaltaista harkintaa ja ymmärrystä sekä mahdollisesti yhteydenottoa kuntaan päätöksen kohtuullisuuden arvioimiseksi. (L 1412/1997, 10 §.) Perusosan alentamisen yhteydessä on myös tehtävä suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Aineiston keruuseen osallistuneet sosiaalityötä tekevät epäilivät, että Kelan työntekijät eivät usein ota heitä mukaan tekemään suunnitelmia itsenäisen suoriutumisen tueksi. Aineistosta piiryy näin kuva, jossa aikuissosiaalityö jäi odottamaan, lähetetäänkö Kelasta asiakkaita. Samaan aikaan oli tiedossa, että sosiaalityön tarve ei ollut vähentynyt. Aineiston mukaan aikuissosiaalityön haasteeksi nousi se, että sosiaalityön toiminnan sisällöistä ja tavoista ei ollut tiedotettu riittävästi Kelan työntekijöille. Yhtä lailla kuntien sosiaalityössä ei tunnettu Kelan perustoimeentulotukeen liittyviä menettelytapoja, tai ne olivat vasta muotoutumassa (vrt. Näättänen ja Londén 2018, 54–63; Jokela ym. 2019).

Puuttuva ymmärrys toisen organisaation toiminnasta hankaloittaa yhteistyötä, jonka edellytyksenä on tunnistaa tehtävien eroavaisuudet ja työnjako. Työnjako on mahdollinen, kun eri toimijoilla on selkeä käsitys siitä, mikä on oma ja mikä toisen toimijan tehtävä. Aineiston keruuseen

osallistuneet aikuissosiaalityön toimijat eivät tienneet, miten Kelassa perustoimeentulotukea toteutetaan: miten päätöksenteon prosessi etenee, kuka päätöksen tekee, ja ennen kaikkea missä kohtaa prosessia ja miten Kelassa tunnistetaan mahdollinen sosiaalityön tarve, jolloin asiakas ohjataan sosiaalityön palveluihin. Yhtä lailla aineistosta kävi ilmi, että Kelassa tarvittiin tietoa siitä, missä vaiheessa ja miten sosiaalityön tarve tunnustetaan, kenelle sosiaalityötä tulee tarjota, millaista tukea sosiaalityö voi antaa ja milloin asiakkaita tulisi ohjata sosiaalityön pariin. Yllättävän tärkeänä aineistossa näkyi myös se, että työntekijät toivoivat tuntevansa toisensa yli organisaatioiden rajojen. Niin sosiaalityön kuin Kelankin työntekijöiden on helpompaa olla yhteydessä asiakkaan asiassa, kun tiedetään henkilötasolla, kuka toisessa organisaatiossa näitä asioita hoitaa.

Onnistunut yhteistyö Kelan ja sosiaalityön välillä edellyttää tietoa toisen osapuolen tekemisistä, mutta myös asiakkaista. Sosiaalityötä tekevät aineistonkeruussa mukana olleet toimijat kokivat jäävänsä Kelan varjoon tiedonsaannin näkökulmasta. Kelan tietojärjestelmän eTotun kumppaniviestijärjestelmän kautta Kela tekee ilmoituksia sosiaalityön tarpeesta, täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeesta sekä kuntouttavasta työtoiminnasta ja kotouttamisen edistämisestä. Sosiaalitoimen etuustietopalvelun (Kelmu) kautta sosiaalitoimen työntekijät voivat katsella Kelan etuuksien vireilläolo-, ratkaisu- ja maksutietoja silloin, kun niitä tarvitaan sosiaalitoimen tehtävien hoitamista varten. (Kela 2018.) Haasteena on, että toimeentulotuen työnjako tekee ainakin sosiaalityötä tekeville vaikeammaksi saada kokonaiskuvaa asiakkaan tilanteesta ja hankaloittaa pahimmassa tapauksessa kummankin, sekä Kelan että aikuissosiaalityön, työtä. Tietojen kirjaaminen on tärkeää ja myös laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (L 254/2015) sitä edellyttää. Samaan aikaan kirjattujen tietojen suojaaminen on välttämätöntä yksityisyyden suojaamiseksi (L 812/2000) ja toisaalta niiden jakamisen on oltava mahdollista esimerkiksi virkatehtävän suorittamiseksi (L 621/1999). Perustoimeentulotuen siirto heikensi aikuissosiaalityön mahdollisuutta nähdä joitakin asiakkaiden tietoja ja se vaatii sekä totuttelua että uudenlaista toiminnan tapaa.

Kelan ja sosiaalityön välisessä yhteistyössä etsitään vielä niitä lainmukaisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat toimivan yhteistyön. Sosiaalityön näkökulmasta Kelan viestintä on yksisuuntaista, ja Kuntaliiton erityisasiantuntija Ellen Vogt (2017) onkin lausunnossaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalle todennut, että kunnille on syntynyt Kelan yksisuuntaisen viestinnän johdosta uusia tehtäviä, kun tietoa joudutaan siirtämään Kelan sähköisestä järjestelmästä jopa paperipostilla kunnan eri toimijoille. Osin kyse on siis myös kommunikaatiovälineiden erilaisuudesta ja yhteen-sopimattomuudesta. Aineistosta näkyykin, että sosiaalitoimistoissa ei usein

ole mahdollisuutta videovälitteisiin puheluihin, joiden avulla viranomaiset voisivat keskustella. Aineistosta voi päätellä, että kun osapuolet eivät tunne toisiaan eivätkä kasvokkaiset tapaamiset ole mahdollisia, olisi videoyhteys toivotuin tapa kommunikoida puhelun tai kirjallisen viestinnän sijaan tai lisäksi. Kelan ja sosiaalityön ammattilaisten erilaiset työvälineet hankaloittavat välillä yhteistyötä ja sosiaalityön työvälineitä on aiheellista päivittää Kelan kanssa samalle tasolle.

Mitä aikuissosiaalityö on?

Kolmas aineiston analyysin avulla muodostamamme teema käsittelee aikuissosiaalityön määrittelyä ja tehtävää. Kelan ja kunnan yhteistyötä kehittävien työryhmien kokouksissa, joissa aineistoa kerättiin, puhuttiin usein siitä, että aikuissosiaalityö saa usein hoitaakseen niitä tehtäviä, joihin muut toimijat eivät kykene tai eivät ehkä halua tarttua. Samalla tuotiin esiin se, että perustoimeentulotuen Kela-siirto toi ainutlaatuisen tilaisuuden uudistaa aikuissosiaalityötä siten, että toimeentulotukipainotteisuus vähenisi ja aikuissosiaalityössä voitaisiin keskittyä sosiaalityön ytimeen. Palaamme tähän ytimeen hieman tuonnempana. Sosiaalityö on kunnissa yleensä organisoitu ihmisen elinkaaren mukaisesti: lapsuus, nuoruus, aikuisuus ja vanhuus. Kullekin ikävaiheelle on omia palveluita. Aikuiset nähdään yhteiskunnan kantavana voimana, heidän ansiotyöstään maksamalla verorahoilla katetaan hyvinvointivaltion kulut ja heidän vastuullaan on lapsista, vammaisista, sairaista ja vanhoista ihmisistä huolehtiminen. Aikuisuus ulottuu sekä vastuineen että haasteineen ihmiselämän kaikille alueille. Aikuinen voi olla pitkäaikaissairas, vammainen tai maahanmuuttaja tai hänellä voi olla mielenterveys- tai päihdeongelma ja hän voi olla lapsen huoltaja tai vanhuksen omaishoitaja. (Jokinen ja Juhila 2008.) Aikuissosiaalityön kohderyhmä on laaja ja käsiteltävät asiat moninaisia ja siksi toiminnan kenttä ei ole helposti määriteltävissä. Tästä seuraa se, että aikuissosiaalityön ydintä, paikkaa, tehtäviä ja toiminnan tapoja on vaikea määritellä tarkasti (Taina ja Kotiranta 2014).

Perustoimeentulotuen siirto Kelaan sekä suunniteltu sosiaali- ja terveyspalvelujen siirto maakuntien tehtäväksi ovat olleet nostamassa esiin aikuissosiaalityön määrittelyn tarvetta. On vaikea suunnitella aikuissosiaalityön tulevia tehtäviä ja yhteyksiä muihin palveluihin ja etuuksiin, jos nykyisetkin ovat vaikeasti määriteltävissä. Juha Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveyspalveluiden suunnitellussa uudistuksessa aikuissosiaalityö ei saanut omaa hallituksen kärkihanketta. (Ks. Zechner 2018.) Lapsi- ja perhepalveluilla sen sijaan oli 2016–2018 ja vielä Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten aikana vuonna 2019 jatkuva oma muutosohjelma (LAPE), jossa

tavoitteena ovat lapsi- ja perhelähtoisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut sekä toimintakulttuurin uudistaminen (THL 2018). I&O-kärkihankkeessa (2016–2018) puolestaan kehitettiin iäkkäiden sekä omais- ja perhehoitajien palveluita yhdenvertaisemmiksi ja paremmin koordinoituiksi (STM 2018). Vuoden 2018 lopulla sosiaali- ja terveysministeriön selvitysryhmä pohti sosiaalityön tulevaisuutta sekä laati konkreettiset toimenpide-ehdotukset sosiaalityön ja asiakasohjauksen kehittämiseksi ja turvaamiseksi maakunnallisessa toimintaympäristössä (Karjalainen ym. 2019). Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa (VN 2019) luvataan kohdentaa vaikuttavia palveluita riskiryhmille aikuissosiaalityötä kehittämällä, mutta tarkempia keinoja ei vielä vuoden 2020 kesään mennessä ole määritelty. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa yleisinä tavoitteina on vahvistaa perustason palveluja ja siirtää painopistettä ehkäisevään työhön. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman vuosille 2020–2022 (STM 2020). Hallitusohjelmassa on keskeistä erityisesti COVID-19-pandemian jälkeen työllisyyden kasvattaminen, joten toimenpiteet saattavat kohdentua pääosin työllistämispalveluihin. Poliitiikkatoimet osoittavat, että tarve aikuissosiaalityön tehtävien ja tilan määrittelylle on tuotu esiin muuallakin kuin aineistossamme.

Aikuissosiaalityö on perustoimeentulotuen siirron jälkeen noussut aiempaa enemmän keskustelun kohteeksi. Toimeentulotuen tehtävien jakaminen kahdelle erilaiselle toimijalle asettaa aineistomme mukaan aikuissosiaalityön taloudellisen tuen tehtävän uuteen valoon. Viime aikoina onkin ryhdytty puhumaan taloussosiaalityöstä, jolla tarkoitetaan talous- ja toimeentulokysymysten käsittelyä sosiaalityössä laaja-alaisesti. Taloussosiaalityö ei kohdennu vain yksilöön vaan asiakas- ja perhekohtaisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen, yhteisöjen parissa työskentelyyn sekä toimintaan, jolla kehitetään ympäröivää ja moninaista toimintakenttää poliittisen asianajon keinoin. Tavoitteena on vahvistaa yksilön taloudenlukutaitoa ja toimintakykyä mutta myös luoda sellaisia rakenteita ja toiminnan tapoja, jotka vahvistavat ihmisten tai taloudellisesti haavoittuvaisen väestöryhmän taloudellista toimintakykyä. (Viitasalo 2018, 97.) Aikuissosiaalityön kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat: miten taloussosiaalityötä tulisi tehdä, mikä rooli toimeentulotuella on siinä ja miten yhteistyö Kelan kanssa nivotaan osaksi taloussosiaalityötä.

Toimeentulon merkitys hyvinvoinnille on vahvistunut ja nyt kaivataan toimintatapoja, joilla voidaan aikaisemmassa vaiheessa tukea toimeentulon positiivista kehittymistä (Saari 2015). Kela-siirron myötä aikuissosiaalityölle syntyi tarve löytää muita keinoja houkutella ja ohja-

ta asiakkaita palveluiden piiriin. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi jalkautuva ja etsivä sosiaalityö. Moni aikuissosiaalityön asiakas on pitkäaikaistyötön, joten hallituksen tavoitteleman suuret työllisyysluvut ja työttömien sanktiot (esimerkiksi perustoimeentulotuen alentaminen) määrittävät yhä enemmän aikuissosiaalityötä ja sen tavoitteita. Näin ollen aikuissosiaalityön on entistä enemmän arvioitava ja kehitettävä yhteistyötä Kelan lisäksi erityisesti työllisyyspalveluiden kanssa. Työttömien aktivointi on osa sosiaalityötä, vaikka sosiaalityön sisällä keskeisemmiksi tehtäviksi nähdään sosiaalisen kuntoutuksen ja osallisuuden lisääminen (Saikku 2016, 98). Muutospaineita ja työllisyyspalveluiden suuntaan yhteistyön kehittämisen tarvetta lisäävät myös meneillään olevat kehittämishankkeet, kuten Kansa-hanke eli sosiaalihuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja määrämuotoisen kirjaamisen toimeenpano, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu.

Aineiston perusteella aikuissosiaalityössä halutaan keskittyä etuus- käsittelyn tehtävien vähennyttyä ainakin seuraaviin asioihin ja tehtäviin: kaikkein vaikeimmassa asemassa ja suurimmassa syrjäytymisvaarassa oleviin ihmisiin, sellaisiin, joita on erityisen vaikea saada palveluihin, kokonaisvaltaiseen työhön sisältäen laajasti asiakkaan tilanteen ja erilaisiin yhteistyökumppaneihin. Lisäksi aineistossa mainittiin usein tarve tehdä aikuissosiaalityötä tunnetummaksi, muokata sitä yhtenäisemmäksi, jotta alueelliset erot olisivat pienemmät, ja se, että aikuissosiaalityö ottaisi yhä enemmän tehtäväkseen verkostomaisen työn kokonaisvaltaisen vastuun, niin yksittäisen asiakkaan kohdalla kuin aikuissosiaalityön kehittämisessäkin.

Yhteistyötä ja sosiaalityön uusia muotoja

Koska aikuissosiaalityön määrittely niin toimintakentän, tehtävien kuin organisoinninkin tasoilla oli jo ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan vaikeaa ja alueellisesti vaihtelevaa, eivät perustoimeentulotuen siirron vaikutukset siihen ole suoraviivaisia. Selvää kuitenkin on, että muutos haastaa sosiaalityön tekemisen tapoja. Yhteistyö sosiaalityötä yhdenmukaisemmin organisoidun ja toimivan Kelan kanssa on aiempaa tiiviimpää siksi, että kumpikin toimeenpanee toimeentulotukea joiltain osin. Muutosta tulisi tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, miten aikuissosiaalityön tulisi muuttua kyetäkseen vastaamaan kohderyhmänsä eli haastavissa elämäntilanteissa elävien aikuisten tarpeisiin.

Olemme edellä analysoineet aineistostamme kolme teemaa ja peilaaneet niitä aikaisempaan tutkimukseen. Ensimmäinen teema koski toimintatapoja. Sosiaalityön tilannekohtainen ja Kelan standardimainen toimin-

tatapa sopivat osin huonosti yhteen. Lisäksi harkintavallan erilainen käyttö organisaatioissa ja perustoimeentulotuen sähköinen hakeminen johtivat siihen, että sosiaalityö paikkasi Kelan toiminnan jättämiä aukkoja. Toinen teema käsitteli yhteistyötä. Asiakkaat turvautuivat sosiaalityöhön perustoimeentulotuen haussa, päätöstekstien tulkinnassa ja päätöksistä valittamisessa. Ongelmalliseksi osoittautui myös se, että sosiaalityö joutui odottelemaan sekä asiakkaita että heitä koskevaa tietoa Kelasta. Kolmas teema kohdentui aikuissosiaalityön määrittelyyn ja etenkin siihen, mikä on aikuissosiaalityön tehtävä toimeentulon kysymyksissä. Aineiston keruu osui Kela-siirron alkuun, joten pidempiaikaisia vaikutuksia aikuissosiaalityön näkökulmasta emme kyenneet aineiston avulla tarkastelemaan. Aineiston keruu ei ollut erityisen systemaattista, mutta osallistujien määrä oli melko suuri. Hankkeen työntekijöillä oli suuri valta kirjatessaan työryhmissä käytyjä keskusteluita, vaikka osallistujilla oli jälkikäteen mahdollisuus kommentoida kirjauksia ja pyytää muutoksia. Aineiston anekdoottimaisuus ei mahdollistanut kovin syvällistä analyysia. Näistä syistä tuloksiimme kannattaa suhtautua suuntaa antavina, mutta toisaalta ne ovat samansuuntaisia kuin Minna Kivipellon ym. tulokset tässä kirjassa (s. 456). Seuraavaksi pohdimme, miten nämä perustoimeentulotuen Kela-siirron esiin syysä-mät seikat haastavat sosiaalityötä uudistumaan.

Ensinnäkin perustoimeentulotuen siirto Kelaan sai sosiaalityön ammattilaiset pohtimaan, mihin aikuisten tarpeisiin sosiaalityöllä ja muilla tälle kohderyhmälle suunnatuilla sosiaalipalveluilla voidaan ja tulisi vastata. Tarpeiden hahmottamisen ja niihin vastaamisen lisäksi aikuissosiaalityön on tunnistettava asiakkaan polku ja asiakasprosessit palveluissa. Tällä tavalla aikuissosiaalityötä tarkastellaan suunnitelmallisena työprosessina (Juhila 2008). Aikuissosiaalityön tulee selvittää yhteistyökumppaneille, mitä aikuissosiaalityö on, kenelle sitä kannattaa tarjota ja miten tulee toimia, jos ei ole varma sosiaalityön tarpeesta. Aikuissosiaalityön tehtävä moninaisten ihmisryhmien erilaisissa elämän haasteissa ei mahdollista kovin tiukkoja määrittelyitä, mutta joitakin rajoituksia ja suuntia on kuitenkin oltava mahdollista tehdä ja osoittaa, jotta asiakkaat ja yhteistyökumppanit tietävät, mitä aikuissosiaalityöltä voidaan odottaa. Tällöin asiakkaat eri puolilla maata ovat samanarvoisemmassa asemassa ja yhteistyökumppaneiden on helpompi toimia ja luottaa aikuissosiaalityöhön kumppanina. Jos aikuissosiaalityötä ei kyetä määrittelemään riittävän selkeästi ja kansallisesti yhtenäisesti, on riskinä se, että aikuissosiaalityö joutuu hoitamaan lähinnä esimerkiksi terveydenhuollolta tai työvoimaviranomaisilta yli jääneitä tehtäviä.

Sosiaalityö on yhteiskunnallista toimintaa, joka ei määrity vain suhteessa asiakkaisiin vaan myös suhteessa yhteiskuntaan. Sosiaalityö toimii

palvellen yhteiskunnallisia tavoitteita ja pyrkien sosiaaliseen järjestykseen (vrt. Payne 2006) tuoden näitä osaksi asiakastyötä (esimerkiksi aktivointipolitiikka). Toisaalta sosiaalityö pyrkii rakenteellisen sosiaalityön keinoin vaikuttamaan yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja palveluihin ammentaen tietämystä asiakastyöstä ja tutkimuksesta. Eri toimijoiden tehtävien määrittely on tärkeää myös mahdollisen sosiaali- ja terveyspalvelujen maakuntiin perustuvan uudistuksen kannalta. Suunnitteilla oleva sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen ei saa aiheuttaa samanlaista sumaa ja asiakkaiden kannalta kohtuuttomia ja jopa vaarallisia tilanteita kuin perustoimeentulotuen siirto Kelaan aiheutti (ks. Blomgren ja Saikkonen 2018b).

Aikuissosiaalityötä on tehtävä tunnetuksi yhteistyökumppaneiden suuntaan ja laajemmin yhteiskunnassa. Sosiaalihuoltolaki (L 1301/2014) tuki näitä tavoitteita tullessaan voimaan vuonna 2015, mutta lain yhteistä tulkintaa ja ymmärtämistä tulee vielä edistää. Sosiaalihuoltolain pykälässä 11 mainitaan ne tuen tarpeet, joiden perusteella sosiaalityötä ja sosiaalihuoltoa tarjotaan: jokapäiväisestä elämästä selviytyminen, asuminen, taloudellinen tuki, sosiaalinen syrjäytyminen, väkivalta, äkilliset kriisitilanteet, lasten tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi, päihteiden ongelmakäyttö, mielenterveyden tai muut terveyden ongelmat, muut fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvät tuen tarpeet ja tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukeminen. Laki määrittelee myös sosiaalityön prosessia edellyttäen esimerkiksi alussa asiakkaan tarpeiden arviointia ja asiakkaan kanssa tehtyjä suunnitelmia (Hämeen-Anttila 2017). Riippumatta siitä, miten aikuissosiaalityö on paikallisesti organisoitu, on sen tarjoamiin palveluihin pääseminen turvattava. Tunnetulla ja yhdenmukaisemmin määritellyllä, toimivalla ja organisoidulla aikuissosiaalityöllä olisi todennäköisesti myös nykyistä enemmän vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnan rakenteisiin liittyvissä kysymyksissä. Kun eri toimijat tuntevat aikuissosiaalityön tehtävät ja toiminnan tavoitteet, on suurempi todennäköisyys päästä mukaan yhteiseen kehittämiseen ja saada yhteiskunnan heikompiosaisten näkökulmaa ja ääntä esiin.

Toiseksi perustoimeentulotuen siirto Kelaan haastaa pohtimaan, keitä aikuissosiaalityö palvelee. Perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä suuri määrä asiakkaita on ensisijaisesti yhteydessä Kelaan. Sosiaalityön asiakkaaksi tullaan edelleen toimeentuloa ja taloutta koskevissa kysymyksissä, mutta sellaiset asiakkaat, jotka eivät ainakaan omasta mielestään tarvitse muuta kuin perustoimeentulotukea, eivät enää tule aikuissosiaalityön piiriin. Suuri osa ihmisistä ei tarvitse aikuissosiaalityön palveluita ja voidaan ajatella, että perustoimeentulotuen siirto Kelaan on avannut aikuissosiaalityölle mahdollisuuden entistä enemmän tunnista utua kaik-

kein heikoimmassa asemassa olevien puolestapuhujana ja heidän etujensa ajajana. Sosiaalityössä tavoitteena on huomioida asiakkaan tilanne kokonaisvaltaisesti ja tukea laajasti elämänhallintaa (Karjalainen 2017, 190). Tällainen aikuissosiaalityö sisältää subjektiivoa ja huolta pitävää harkintaa (Sirviö ym. 2015) ja aikuissosiaalityön ilmiölähtöistä määrittelyä (Blomgren ja Kivipelto 2012). Ilmiöinä erityisen haastavat elämäntilanteet ja monisyiset ongelmakimpot ovat keskeisellä sijalla aikuissosiaalityössä. Aikuissosiaalityö voi olla positiivisen diskriminaation palvelu, joka entistä enemmän erikoistuu kohtaamaan ja auttamaan yhteiskunnan syrjään sysäämiä kansalaisia. Positiivinen diskriminaatio tarkoittaa sitä, että heikoista lähtökohdista oleville annetaan enemmän tukea kuin muille. Tavoitteena on luoda yksilöille ja ihmisryhmille yhtäläiset edellytykset käyttää hyväksi yhteiskunnan tarjoamia mahdollisuuksia (Raunio 1995, 83–84). Aikana, jolloin yksilöiltä vaaditaan yhä enemmän omaa vastuuta valintojen tekijänä ja kuluttajana myös sosiaalipalveluissa (ks. esim. Toikko 2012), positiiviselle diskriminaatiolle on erityinen tarve. Sosiaalihuoltolaki (L 1301/2014, 3 §) myös velvoittaa huomioimaan erityistä tukea tarvitsevat henkilöt, joilla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluita.

Kolmanneksi perustoimeentulotuen siirto Kelaan haastaa myös tarkastelemaan aikuissosiaalityön toimintatapoja ja työmuotoja. On tarpeen keksiä uusia tapoja tavoittaa apua tarvitsevia. Tällaisia ovat esimerkiksi etsivä, jalkautuva ja löytävä sosiaalityö ja se, että aikuissosiaalityö tunnetaan ja se on helposti saavutettavissa. Ehkä selkeimmin aikuissosiaalityössä piirtyy esiin perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä taloudellisen sosiaalityön tarve (Zechner ym. 2019). Perustoimeentulotuki oli aiemmin aikuissosiaalityön keskeinen palvelu, sisäänheittotuote, jolla asiakkaita saatiin sosiaalityön piiriin. Nyt perustoimeentulotuen hoitaa Kela, mutta asiakkaiden kokonaisvaltainen auttaminen ja tukeminen ovat edelleen sosiaalityön tehtäviä. Asiakkaiden elämäntilanteissa taloudelliset ongelmat ovat usein keskeisiä, mutta eivät ainoita ratkaistavia asioita. Aikuissosiaalityön tulisi nivoa perustoimeentulotuen ja muut toimeentulotuen muodot sekä asiakkaiden kokonaisvaltainen auttaminen asiakkaiden kannalta hyödylliseksi ja merkittäväksi kokonaisuudeksi. Olennainen kysymys on myös se, mitä taloussosiaalityö on aikuissosiaalityön osana.

Näihin kysymyksiin vastaaminen johtaa pohtimaan, millaista osaamista aikuissosiaalityössä tarvitaan. Aikuissosiaalityön tunnettuus ja yhteistyö Kelan sekä muiden viranomaisten, järjestöjen ja asiakkaiden kanssa edellyttävät muuan muassa kykyä hallita tietoteknisiä järjestelmiä, kykyä ja ajallista resurssia viestiä sosiaalityöstä sekä erilaisia yhteistyön taitoja. Moniammatillisuus ja lisääntyvä yhteistyö sekä erityisesti aikuissosiaali-

työn koordinoiva rooli näissä yhteyksissä vaatii kykyä verkostojen johtamiseen. Kun palvelujärjestelmää uudistetaan, on aikuissosiaalityöllä nyt hyvä mahdollisuus entistä vahvemmin lunastaa paikkansa.

Lähteet

- Blomgren S. Asiakkaat julkisissa palveluissa. Helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 41–73.
- Blomgren S, Kivipelto M. Valtastus. Valtakunnallinen aikuissosiaalityön kartoitus. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 27, 2012.
- Blomgren S, Saikkonen P. Toimeentulotukiudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön. Kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 7, 2018a.
- Blomgren S, Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa. Toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 12, 2018b.
- Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016.
- Braun V, Clarke V, Hayfield N, Terry G. Thematic analysis. Julkaisussa: Liamputtong P, toim. Handbook of research methods in health social sciences. Singapore: Springer Nature, 2018.
- Evans T. Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy. Farnham: Ashgate, 2010.
- Evans T. Organisational rules and discretion in adult social work. The British Journal of Social Work 2013; 43 (4): 739–758.
- Gambrill E. Evidence-based practice and the ethics of discretion. Journal of Social Work 2010; 11 (1): 26–48.
- Gissler M, Larja L, Merikukka M, Paananen R, Ristikari T, Törmäkangas L. [NEET-indikaattori kuvaa nuorten syrjäytymistä](#). Helsinki: Tilastokeskus, Tieto&Trendit, 2016. Viitattu 22.1.2019.
- Guest G, MacQueen KM, Namey EE. Applied thematic analysis. Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.
- Hannikainen-Ingman K, Kuivalainen S, Sallila S. Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Julkaisussa: Kuivalainen S, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 9, 2013: 81–112.
- Hunter S, Titterton M. Conceptual foundations and theory-building in personalization. Julkaisussa: Davies M, toim. Social work with adults. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012: 48–63.

Hämeen-Anttila L. Sosiaalihuoltolaki asiakkaiden tarpeiden jäsentäjänä. Julkaisussa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 2017: 196–205.

Itkonen A, Välsalmi O. Toimeentulotuen siirron ulkoinen arviointi. Loppuraportti. Helsinki: BDO, 2017.

Jokela M, Kivipelto M, Ylikännö M. Toimeentulotuella sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpäperi 26, 2019.

Jokinen A. Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välinen suhde. Julkaisussa: Törrönen M, Hänninen K, Jouttimäki P, Lehto-Lundén T, Salovaara P, Veistilä M, toim. Vastavuoroinen sosiaalityö. Helsinki: Gaudeamus, 2016: 138–147.

Jokinen A, Juhila K. Johdanto. Julkaisussa: Jokinen A, Juhila K, toim. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 2008: 7–11.

Juhila K. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön areenat. Julkaisussa: Jokinen A, Juhila K, toim. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 2008: 14–47.

Järvikoski A, Härkäpää K. Kuntoutuksen perusteet. Helsinki: WSOY, 2014: 96–97.

Kananoja A. Asiakastyön yleiset lähtökohdat sosiaalialalla. Julkaisussa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 2017: 173–192.

Karjalainen J, Raivio H. Toimeentulotuen jakolinjat. Julkaisussa: Hänninen S, Palola E, Kaivonurmi M, toim. Mikä meitä jakaa? Sosiaalipoliittikka kilpailuvaltiossa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 7, 2010.

Karjalainen P. Sosiaalityön uusi asento. Paikka, rooli ja orientaatio. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 119–136.

Karjalainen P. Sosiaalityön osaamisen orientaatiot. Julkaisussa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 2017: 190–195.

Karjalainen P, Metteri A, Strömberg-Jakka M. Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 41, 2019.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti 8.6.2017. Viitattu 7.6.2018.

Kela. [Sosiaalitoimen etuustietopalvelu](#). Helsinki: Kela. Viitattu 11.6.2018.

[Kelan ja kunnan \(sosiaalityö\) yhteistyö](#). PRO SOS -hankkeen internetsivut, joilla esitellään hankkeen kehitystyötä Kelan ja kunnan sosiaalityön yhteistyötä toimeentulotuessa, 2019. Viitattu 6.8.2019.

Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 22.1.2019.

Lait:

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 621/1999. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

L 812/2000. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista.

L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

L 254/2015. Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista.

Laitinen M, Pohjola A, toim. Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus, 2010.

Lindh J, Härkäpää K, Kostamo-Pääkkö K. Johdatus sosiaaliseen kuntoutukseen. Julkaisussa: Lindh J, Härkäpää K, Kostamo-Pääkkö K, toim. Sosiaalinen kuntoutuksessa. Rovaniemi: Lapland University Press, 2018: 7–15.

Lähteinen S, Tuohino N. Kahden sosiaalialan korkeakoulututkinnon suorittaneiden käsitykset alan korkeakoulutusten tuottamasta osaamisesta. Janus 2013; 21 (1): 41–58.

Mattila H. Verkkoasiointi Kelassa. Helsinki: Kela, Työpapereita 135, 2018.

Möttönen S, Kettunen P. Sosiaalipalvelut kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden murroksessa. Julkaisussa: Haverinen R, Kuronen M, Pösö T, toim. Sosiaalihuollon tila ja tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 2014: 109–124.

Näätänen A-M, Londén P. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE, 2018.

Paavola J, Rautajoki A, Pohjola A. Palvelurakenteiden muutoksessa määrittyvä aikuissosiaalityö. Julkaisussa: Pohjola A, Kemppainen T, Niskala A, Peronius N, toim. Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 2019: 81–108.

Payne M. What is professional social work? Bristol: Policy Press, 2006.

Piirainen K, Linnakangas R, Suikkanen A. Palkkatyötavoitteista sosiaaliseen kuntoutukseen. Tehostetun tuen keinoin yksilöllisiin muutoksiin? Julkaisussa: Lindh J, Härkäpää K, Kostamo-Pääkkö K, toim. Sosiaalinen kuntoutuksessa. Rovaniemi: Lapland University Press, 2018: 98–122.

Pohjola A. Sosiaalityö yhteiskunnassa ja yhteiskunta sosiaalityössä. Julkaisussa: Pohjola A, Kemppainen T, Niskala A, Peronius N, toim. Yhteiskunnallisen asemansa ottava sosiaalityö. Tampere: Vastapaino, 2019: 323–341.

Pohjola A, Laitinen M, Seppänen M, toim. Rakenteellinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2014. Kuopio: UNIpress, 2014.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M, ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Raunio K. Sosiaalipolitiikan lähtökohdat. Tampere: Gaudeamus, 1995.

Saari J. Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus, 2015.

Saikkonen P. Kuntakentän kirjavat käytännöt. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 29–40.

Saikkonen P, Blomgren S, Karjalainen P, Kivipelto M. Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö, Tutkimusjulkaisu 89, 2015.

Saikku P. Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa. Aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalai-

nen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muu-
toksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 74–102.

Sallila S. Kelan ja kuntien työnjako toimeentulotuen siirrossa Kelaan. Helsinki: Ter-
veyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 21, 2016.

Sipilä J. Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi, 1989.

Sirviö H, Romakkaniemi M, Lindh J, Laitinen M. Sosiaalityöntekijöiden moniulottei-
nen harkintavalta. Sosiaalityöntekijän harkintavallan käyttö ehkäisevän toimeentulo-
tuen päätöksenteossa. Janus 2015; 23 (3): 247–264.

STM. [Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa](#).
Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 11.6.2018.

STM. Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus 2020–2022. Ohjelma ja hankeopas. Hel-
sinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3, 2020.

Taina J, Kotiranta T. Sosiaalityötä ja toimeentulotukea. Aikuissosiaalityö paikkaansa
hakemassa. Julkaisussa: Haverinen R, Kuronen M, Pösö T, toim. Sosiaalihuollon tila ja
tulevaisuus. Tampere: Vastapaino, 2014: 179–195.

THL. [Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma](#). Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin
laitos. Viitattu 11.6.2018.

Toikko T. Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino,
2005.

Toikko T. Sosiaalipalveluiden kehityssuunnat. Tampere: Tampere University Press,
2012.

Viitasalo K. Äitien pyrkimykset ja toimintamahdollisuuksien valikko. Käsitteellinen
tutkimus äitien taloudellisista toimintamahdollisuuksista. Jyväskylä: Jyväskylän yli-
opisto, Jyväskylä studies in education, psychology and social research 606, 2018.

VN. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava
Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki: Val-
tioneuvosto, Valtioneuvoston julkaisuja 31, 2019.

Vogt E. [K 14/2017 vp Hallituksen vuosikertomus 2016 teimana perustoimeentulotuen
Kela-siirto](#). Helsinki: Kuntaliitto, lausunto 12.9.2017. Viitattu 11.6.2018.

Volanto S, Zechner M. PRO SOS -hankkeen aikuissosiaalityön alkukartoitus. Palve-
lutarpeen arviointi, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyö toimeentulotuessa ja
sosiaalityön yhteiskehittäminen. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu, Seinäjoen
ammattikorkeakoulun julkaisusarja B, Raportteja ja selvityksiä 128, 2017.

Väisänen R. Sosiaalisen kuntoutuksen käsite ja kehitysvaiheet. Julkaisussa: Lindh J,
Härkäpää K, Kostamo-Pääkkö K, toim. Sosiaalinen kuntoutuksessa. Rovaniemi:
Lapland University Press, 2018: 19–38.

Yliruka L, Vartio R, Pasanen K, Petrelius P. Monimutkaiset ja erityistä osaamista
edellyttävät asiakastilanteet sosiaalityössä. Valtakunnallisen kyselyn tuloksia. Helsinki:
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 16, 2018.

Zechner M. Aikuissosiaalityö ei saa unohtua uudistuksissa. Helsingin Sanomat, Vieraskynä, 11.4.2018.

Zechner M, Viitasalo K, Karjalainen S, toim. Avauksia taloussosiaalityöstä. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius, 2019.

Minna Kivipelto, Pekka Karjalainen, Pasi Moisio,
Eeva Liukko ja Jouko Karjalainen
Sosiaalityön uusi asento ja odotukset Kela-siirron jälkeen

Perustoimeentulotuen Kela-siirrosta on artikkelin kirjoittamishetkellä kulunut kolme vuotta ja sen ensimmäisiä vaikutuksia voidaan arvioida. Tässä artikkelissa tarkastellaan kunnallisen sosiaalityön tilannetta ja mahdollisuuksia perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutusten tarkastelu tuo esiin suomalaisen sosiaalityön ominaispiirteet, joista yksi keskeinen on vahva sidos perusturvaan ja viimesijaiseen taloudelliseen turvaan. Kyseisestä sidoksesta on seurauksena se, että muutokset etuuksissa ja tukijärjestelmissä aiheuttavat vaikutuksia useimpien sosiaalityön asiakkaiden tilanteisiin. Esimerkiksi perusturvaan kohdistuvat indeksijäädätykset ovat nostaneet pienituloisuusastetta ja lisänneet harkinnanvaraisen toimeentulotuen tarvetta (Mukkila ym. 2018). Vastaavasti palveluverkoston karsiminen voi johtaa asiakkaiden tilanteiden heikentymiseen. Jos ihmisten terveydentila heikkenee, se voi johtaa laajempien ja kalliimpien sosiaali- ja terveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon palvelujen käyttöön ja näin kustannusten kasvuun (VTV 2017).

Useat tahot, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), SOSTE ja Kuntaliitto, ovat arvioineet Kela-siirron merkitystä ja vaikutuksia lakiluonnoksen alusta lähtien (esim. Vogt 2015, 2016a ja b; Blomgren ym. 2016a, b ja c; Eronen ym. 2016; Blomgren ja Saikkonen 2018a ja b). Tehdyissä ennakoarvioinneissa on tuotu esille, että uudistus saattaa tuottaa ainakin alkuvaiheessa vaikeuksia henkilöille, joilla on haasteita toimintakyvyssä, osaamisessa tai palvelujen saatavuudessa. Arvioinneissa ennakoitiin muutoksen tuottavan hankaluuksia erityisesti päihdeongelmallisille, mielenterveyskuntoutujille ja ikäihmisille. (Esim. Blomgren ym. 2016a ja b; ks. myös Laatu ja Heinonen 2017.)

Uudistuksen jälkeen Kela on tehnyt useita arviointeja ja selvityksiä siitä, miten siirto on vaikuttanut asiakkaisiin, palveluihin ja niiden saatavuuteen. Jauhiainen ja Korpela (2019) ovat tutkineet perustoimeentulotuen saajien elämäntilannetta, asumista ja työntekoa. Raittila ym. (2018) ovat tarkastelleet erityisesti nuoria toimeentulotuen saajia, Blomgren ja Korpela (2018) sairauspäivärahan saajia. Kela (2017) on toteuttanut myös sisäisen arvioinnin perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. THL on seurannut Kela-siirron merkitystä sosiaalityön ja siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien kannalta (esim. Blomgren ym. 2016a, b ja c; Blomgren ja Saikkonen

2018a ja b; Karjalainen ja Kivipelto 2018; Kivipelto ym. 2018a; Jokela ym. 2019). Uudistus on ollut esillä myös SOSTEn sosiaalibarometri-kyselyissä (Eronen ym. 2016; Näättänen ym. 2017; Näättänen ja Londén 2018). Kuntaliitto toteutti vuonna 2017 kunnille kaikkiaan kolme erillistä kyselyä (Vogt 2018), joiden aiheena oli toimeentulotuki uudistus. Sosiaalityö on ollut aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä enemmän tai vähemmän läsnä, mutta kokonaistarkastelua sosiaalityön tilanteesta Kela-siirron jälkeen ei toistaiseksi ole vielä tehty.

Tässä artikkelissa tavoitteena on nimenomaan perehtyä sosiaalityön tilanteeseen Kela-siirron jälkeen. Tutkimusmateriaalina käytetään THL:n kokoamia toimeentulotukea, sosiaalityötä ja asiakkaiden saamaa palvelua koskevia tilastoja ja empiiristä aineistoa vuosilta 2015–2018. Tarkastelua on täydennetty myös muilla tutkimuksilla ja selvityksillä, joiden kohteena on ollut perustoimeentulotuki uudistus ja sen vaikutukset kunnalliseen sosiaalityöhön ja asiakkaisiin.

Kunnallisen sosiaalityön odotukset Kela-siirrosta

Suomessa sosiaalityön tehtävä ja tarkoitus on säädelty sosiaalihuoltolaissa (L 1301/2014). Sosiaalityön eettinen perusta on globaali ja siten myös kansainvälisen kiinnostuksen kohteena (Kotiranta ja Mäntysaari 2008, 316). Suomessa sosiaalityöntekijät ovat yhtäältä ammattilaisia, jotka pyrkivät tukemaan ja auttamaan yksilöitä ja perheitä, joilla on ongelmia taloushallinnassa tai päihteiden tai riippuvuuksien kanssa tai joilla on elämäntilannetta hankaloittavia ongelmia. Toisaalta sosiaalityön tulisi olla myös yhteiskunnallinen toimija ja vaikuttaja, joten ammattilaisten tulee tehdä rakenteellista sosiaalityötä hyvinvoinnin ja osallisuuden lisäämiseksi ja sosiaalisia ongelmia aiheuttavien esteiden poistamiseksi. (Sipilä 1989.)

Vaikka nykypäivän kunnallinen sosiaalityö on jo todella kaukana köyhäinhoidon aikakaudesta, dilemma tuen ja kontrollin väliltä ei ole hävinnyt (Toikko 2005). Samalla, kun sosiaalityössä pyritään tukemaan ja kannustamaan asiakasta, kohdistuu heihin yhä myös kontrollointia: työvoimaviranomainen esimerkiksi tarkkailee asiakkaidensa työnhaun aktiivisuutta, Kela seuraa toimeentulotuen saajien rahankäyttöä edellyttämällä asiakkailtaan tositteita tuloista ja menoista ja perustoimeentulotuen perusosaa voidaan tietyissä tilanteissa alentaa. Luokitteluksi voidaan nykypäivänä katsoa työttömien ohjaaminen työ- ja elinkeinopalveluiden eri palvelulinjoille, joiden mukaan työttömille kohdennetaan palveluja.

Kuntiin sijoittuvassa sosiaalityössä on samalla tasapainoilua materiaallisen ja ei-materiaalisen tuen välillä. Nykypäivän materiaallinen tuki on hajautettu eri instituutioiden hallinnoimiin tukiin ja etuuksiin, joista osa

on syyperustaisia ja osa tarveharkintaisia. Välitön ruoka-apu ei enää kuulu kunnalliseen sosiaalityöhön, vaan se on siirtynyt osaksi kolmannen sektorin toimintaa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin Myllypuron ruoka-avun sosiaalityössä asiakkaita ohjataan palveluihin ja heitä avustetaan perustoimeentulotuen hakemisessa, johon ravintokulut on sisällytetty (Biose ja Silinch 2019). Yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa järjestetään esimerkiksi yhteisruokailuja ruokatarvikkeiden jakelun rinnalle.

Suomalaisessa sosiaalityössä materiaallinen tuki voi edelleen liittyä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen päätöksiin, mutta sosiaalityölle ominaisinta on paitsi toteuttaa myös koordinoita erilaista ei-materiaalista apua ja tukea. Esimerkiksi kuntouttava työote, yhteisösosiaalityö, rakenteellinen sosiaalityö sekä verkostotyö ja palveluohjaus ovat sosiaalityössä tärkeinä pidettyjä menetelmiä tai tapoja tehdä työtä. (Saikkonen ym. 2015; Karjalainen 2017, 250–251; Karjalainen ym. 2019, 63–64, 71.)

Nykytuotoinen sosiaalityö ei toimi yksin, vaan se tarvitsee toteutukseen tarpeenmukaiset palvelut ja verkostot, joiden avulla tavoitteisiin pyritään. Samalla kun palveluja ja etuuksia on tullut lisää, niiden hallinta on monimuotoistunut ja hallinnasta päättävien viranomaisten määrä on lisääntynyt. Sosiaalityöllä on suuri tehtävä pelkästään auttaa asiakasta toimimaan näissä erilaisissa verkostoissa, koettaa auttaa heitä saamaan tarvittavat palvelut ja etuudet ja tehdä tarvittaessa asiakkaiden kanssa tai heidän puolestaan hakemusten täydentämistä, viranomaisten vaatimia selvityksiä ja lausuntoja sekä laatia oikaisupyyntöjä väärin tai virheellisesti tehtyihin päätöksiin. Osaltaan tässä on syy siihen, miksi sosiaalityö on pääosin yksilöön kohdistuvaa muutos-, tuki- ja ohjaustyötä (vrt. esim. Juhila 2008, 61; Blomgren ja Saikkonen 2018b, 5). Yhteisö- ja yhteiskuntatasolla tehtävä rakenteellinen sosiaalityö (L 1301/2014) on ollut hankala sovittaa tähän kehykseen (Kivipelto ym. 2013; Karjalainen ym. 2019, 81).

Sosiaalityöntekijöiden¹ vaihtuvuus on ollut suurta, avoinna olevia tehtäviä ei ole saatu aina täytettyä ja jopa pätevien sijaisten saaminen on ollut vaikeaa (Keskinen ym. 2017, 10–13, 17). Vakituisiin sosiaalityöntekijän tehtäviin on ollut helpointa saada päteviä työntekijöitä Pirkanmaalla, Lapissa, Etelä-Karjalassa ja Pohjois-Savossa. Eniten vaikeuksia on koettu Kainuun, Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Etelä-Savon,

1 Valviran (2019a) ylläpitämän ammattihenkilörekisterin mukaan Suomessa oli vuoden 2018 lopussa yhteensä 6 859 laillistettua sosiaalityöntekijää ja 28 043 sosionomia. Lisäksi muutamilla henkilöillä oli erillinen Valviran lupa toimia sosiaalityöntekijänä tai sosionomina esimerkiksi ulkomailla suoritettun tutkinnon perusteella. (Pohjola 2019, 34.) THL:n viimeisimmän selvityksen mukaan sosiaalityöntekijöinä toimi hieman yli 4 000 ja sosiaaliohjaajina yli 12 000 henkilöä (THL 2015, 9). Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön valtakunnallinen tilastointi on lopetettu THL:ssa vuonna 2007 (Sotkanet). Sosiaalihuollon tilastointia ei ole saatu Suomessa toimimaan lukuisista erilaisista kokeiluista ja hankkeista huolimatta. Esimerkiksi sosiaalityön asiakkaista ei ole valtakunnallisesti vertailukelpoista rekisteritietoa eikä tietoa siitä, millaisia ongelmia tai asiointin syitä heillä on.

Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Karjalan maakunnissa. Yhtenä syynä vaihtuvuuteen on pidetty muiden muassa työn kiireellisyyttä (ks. esim. Saarinen ym. 2012; Karjalainen ym. 2019, 43–45). Kun kirjalliseen työhön luetaan mukaan hakemusten käsittely ja päätökset sekä asiakastyön kirjaaminen ja dokumentointi, se vie miltei yhtä ison siivun työajasta kuin asiakastyö. Myös kokoukset työpaikalla ja verkostoissa vievät työaikaa. (Blomgren ja Saikkonen 2018b, 5.)

Sosiaalityön kuormittuneisuus on näkynyt myös toimeentulotukihakemusten käsittelyajoissa. Useat kunnat saivat Valviralta huomautuksia perustoimeentulotuen määräaikaisten ylittymisestä, kun perustoimeentulotuen myöntäminen ja käsittely olivat vielä kunnissa². Vuoden 2017 jälkeen THL on seurannut kuntien toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja. THL pyytää kaksi kertaa vuodessa Kelalta tiedot perustoimeentulotukihakemusten käsittelyaikaisten toteutumisesta sekä kunnilta tiedot täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusten käsittelyaikaisten toteutumisesta. Vaikka kuntiin osoitettujen toimeentulotukihakemusten määrä (31 679) kasvoi huhtikuusta 2017 lokakuuhun 2017 yhteensä 7,2 prosenttia, lakisääteinen, enintään seitsemän arkipäivän käsittelyaika ylittyi koko maassa keskimäärin vain 2,8 prosentissa hakemuksista. Hakemusten käsittelyajoissa oli kuitenkin alueellista vaihtelua. Huhtikuussa 2017 käsittelyajat ylittyivät useimmin Lapin aluehallintoviraston alueella (5,3 %) ja harvimminkin Itä-Suomen aluehallintoviraston alueella (1,9 %). (Kivipelto ym. 2018a.) Vuoden 2018 huhtikuussa käsittelyajat ylittyivät 2,7 prosentissa hakemuksista (THL 2018).

Sosiaalityössä on ollut pitkään hankaluuksia myös erilaisten koulutuspoliittisten ratkaisujen vuoksi. Valtiontalouden tarkastusviraston VTV:n (2016) mukaan sosiaalihuollon työnjako ei ole kehittynyt riittävästi. Vaikka ammattiryhmien keskeistä osaamista on saatu kuvattua entistä tarkemmin, katsoi osa tarkastukseen osallistuneista haastatelluista, että sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen sisältöjä ei ole saatu valtakunnallisesti täysin ratkaistua. (VTV 2016, 15, 18–19.) Työnjaon epäselvyydet näyttäytyvät ulkopuolisille muiden muassa hankalasti kuvattavilta asiakasprosesseilta (Jokela ym. 2019).

Ratkaisua kiireeseen, sosiaalityöntekijäpulaan ja vaihtuvuuteen on etsitty jo ennen toimeentulotukiuudistusta (L 817/2015). Sen vuoksi ei ole ihme, että sosiaalityössä toimeentulotukiuudistusta odotettiin ristiriitaisin

2 Valviran ja aluehallintovirastojen valvonta perustoimeentulotuen käsittelyaikaisten osalta päättyi, kun perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan hoidettavaksi vuoden 2017 alusta. Määräaikaisten valvonta siirtyi Kelan valtuutettujen vastuulle. Ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen osalta THL kerää kaksi kertaa vuodessa kunnilta ja kuntayhtymiltä määräaikaisten toteutumisen seurannan ja valvonnan kannalta välttämättömät tiedot ja toimittaa ne Valviralle valtakunnallista ohjaus- ja valvontatehtävää varten. (Valvira 2019b.)

tuntein. Yhtäältä siirron odotettiin vapauttavan sosiaalityölle lisäresursseja, toisaalta ounasteltiin, että vapautuvia resursseja ei tultaisi kuitenkaan suuntaamaan sosiaalityöhön, vaan ne valuisivat muualle (Karjalainen 2016, 125–127).

Seuraavaksi käsitellään muita sosiaalityöhön kohdistuvia muutoksia, jotka taustoittavat sosiaalityöstä saatavaa kuvaa ja tukevat empiirisen aineiston tulkintaa.

Sosiaalityön ja toimeentulotuen ristiriitainen liitto

Pohjoismaissa viimesijainen taloudellinen tuki on harkinnanvarainen etuus, joskin harkinnan laajuus ja kriteerit hieman poikkeavat toisistaan. Perusoikeudeksi luettava vähimmäisturva on myös enemmän tai vähemmän ehdollinen kaikissa Pohjoismaissa. Ruotsissa viimesijainen taloudellinen tuki (*ekonomiskt bistånd*) on kunnista saatava harkinnanvarainen etuus. Tukea haetaan kunnasta ja harkinnan tekee sosiaalityöntekijä, jolloin harkintaan sisältyy myös vallankäyttöä (Hussénius 2019). Työttömän henkilön tulee olla työnhakijana taloudellisen tuen saamiseksi. Jos henkilö ei ole kykenevä työnhakuun, tarvitaan siitä lääkärintodistus. (Socialstyrelsen 2019.) Tanskassa toimeentulotuki (*kontanthjælp*) on suunnattu niille, jotka eivät voi saada esimerkiksi työttömyyskorvausta. Toimeentulotuen kytkös työmarkkinoihin on Tanskassa vahva ja tuen hakijan on oltava työmarkkinoiden käytettävissä (Merrild ja Andersen 2019, 69). Jos esimerkiksi henkilöltä puuttuu koulutus, on esitettävä suunnitelma koulutuksen hankkimiseksi. Työkeskukset (*jobcentre*) päättävät, onko henkilö kykenevä työhön vai ohjataan乎 hänet terveydenhuoltoon, kuntoutukseen tai koulutukseen. Tukea alennetaan, jollei henkilö noudata tehtyä suunnitelmaa. (LBK 247/2019.) Myös Norjassa on edellytetty yhä enemmän aktiivisuutta viimesijaisen turvan saajilta. Vuonna 2017 tuli voimaan säädös, joka edellytti erityisesti alle 30-vuotiailta aktiivista työnhakua (LOV 131/2009, 20 §).

Kansainvälisissä vertailuissa Pohjoismaiden vähimmäisturvaa on kutsuttu muun muassa residuaaliseksi vähimmäisturvamalliksi, koska sille on ollut ominaista vähimmäisturvaetuuksien pieni osuus sosiaalimenoista ja etuuksien korkea taso. Vähimmäisturvaan on kuulunut myös tiukka kontrolli, joka on ollut pitkään sosiaalityön vastuulla. (Kuivalainen 2010, 380.) Suomessa toimeentulotukiudistuksen jälkeenkin kontrolli on näkynyt siten, että perustoimeentulotukea voidaan alentaa määrääjäksi, jos tuen saaja ei ”hoida velvollisuuttaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään” eli kieltäytyy esimerkiksi työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Perustoimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa korkeintaan 20 tai 40 prosenttia

enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan riippuen siitä, kuinka vakavasta työttömyysturvalain asettamien velvoitteiden laiminlyönnistä on kyse. Perusosaa voidaan vähentää myös vähemmän, jos se arvioidaan kohtuulliseksi. (Kela 2019, 73.)

Suomen toimeentulotukiuudistus oli kytköksissä myös muihin samaan aikaan vaikuttaneisiin yhteiskunnallisiin reformeihin. Työttömien aktiivointia on siirretty jo pidempään osaksi sosiaalityötä (ks. Saikku 2016, 98). Perusturvaan ja työttömyysturvaan on tehty useita tiukennuksia. Perusturvan indeksijäädetykset ovat johtaneet siihen, että sosiaaliturvan painopiste on siirtynyt perusturvasta vähimmäisturvaan (Mukkila ym. 2018). Jo ennen toimeentulotukiuudistuksen toimeenpanoa oli tulossa heikennyksiä muun muassa työttömien saamiin etuuksiin, joiden vuoksi toimeentulotuen tarpeen ennakoitiin kasvavan (HE 113/2016; HE 210/2016). Kiristykset ovat jatkuneet myös sitä seuraavina vuosina. Esimerkiksi vuosina 2018–2019 käytössä olleen työttömyysturvan aktiivimallin (L 1138/2017) tuomat asiakasmäärien lisäykset eivät ole vielä mukana tässä tarkastelussa. Suomalaisessa sosiaaliturvassa oli tapahtunut samalla siirtymä kohti vastikkeellisuutta, mitä hallitus valmisti ja mistä se teki sittemmin useita päätöksiä (esim. HE 113/2016; HE 209/2016; HE 210/2016). Vastikkeellisuus tarkoitti samalla sitä, että sosiaaliturvaan liittyi myös tuen saajiin kohdistuvaa sanktiointia, jos asiakas ei kyennyt tai halunnut täyttää vastikkeellisuuteen liittyviä velvoitteita. Britanniassa on alustavia havaintoja siitä, että sosiaaliturvaan liittyvät sanktiot ovat aiheuttaneet heikennyksiä ihmisten taloudelliseen tilanteeseen (ESRC 2018, 23–24). Tanskassa asiakkaita on siirretty muiden tukien pariin, jotta sanktioilta olisi välttytty (Diop-Christensen 2015).

Suomessa työttömyysturvalakia muutettiin vuoden 2015 alusta siten, että kunnat maksavat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 prosenttia niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. Uudistuksen tavoitteena oli vähentää pitkäaikaisyöttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Pitkällä aikavälillä tavoitteena oli alentaa työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja ja lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. (HE 183/2014; Blomgren ym. 2016c, 15.)

Sipilän hallitus käynnisti useita sosiaalityön asiakkaisiin vaikuttavia toimia. Esimerkiksi työttömyysturvan saajiin kohdistuvan, vuoden 2018 alusta käynnistetyn aktiivimallin vaikutuksia asiakkaisiin ei artikkelin kirjoittamishetkellä ollut vielä arvioitu. Perustulokokeilu päättyi vuonna 2019. Valtakunnallisesti merkittävin lähitulevaisuuden muutos on vuonna

2020 käynnistynyt sosiaaliturvan kokonaisuudistus (ks. VNK 2018). Uudistuksella tulee olemaan merkittävä vaikutus myös kuntien sosiaalityöhön, kuten ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen. Uudistus voi mahdollisesti muuttaa jopa kunnallisen tai maakunnallisen sosiaalihuollon rakenteita ja perustaa.

Aineistot ja menetelmät

Artikkelissa on käytetty aineistona THL:n kokoamia toimeentulotukea, sosiaalityötä ja asiakkaiden saamaa palvelua koskevia tilastoja ja empiiristä aineistoa vuosilta 2015–2018. Lisäksi on hyödynnetty toisaalla tehtyjä tutkimuksia ja selvityksiä, joissa kohteena on ollut perustoimeentulotuki-uudistus ja sen vaikutukset kunnalliseen sosiaalityöhön ja asiakkaisiin (Eronen ym. 2016; Näättänen ym. 2017; Kela 2017; Näättänen ja Londén 2018; Vogt 2018). Käytössämme olivat THL:n primääriaineistot, joita analysoimme uudelleen tämän artikkelin tutkimustehtävien mukaisesti. Aineisto oli runsas ja mahdollisti monipuolisen tarkastelun. Ongelmana oli kuitenkin se, että aineisto ei ollut yhteismitallinen, minkä vuoksi aineistojen kokoamisessa ja analysoinnissa käytettiin erilaisia menetelmiä tutkimusasetelman mukaisesti.

THL:n tutkimus sosiaalityöstä, siihen liittyvistä palveluista ja etuuksista sisälsi laajan kuntien sosiaalityön ammattilaisilta ja heidän asiakkailtaan kootun laadullisen aineiston. Aineisto on koottu syksyllä 2015. Haastatteluihin osallistui kuntien sosiaalijohtoa, sosiaalityön esimiehiä, sosiaalialan ammattilaisia, työllisyysjohtoa, kolmannen sektorin toimijoita ja asiakkaita. Työntekijöiden haastatteluja tehtiin 13 paikkakunnalla ja niihin osallistui yhteensä 75 työntekijää. Suurin osa haastatteluista työntekijöistä oli esimiesasemassa. Kolmannen sektorin haastatteluja tehtiin kuudessa organisaatiossa ja niihin osallistui yhteensä 9 henkilöä. Asiakkaille tehtyihin haastatteluihin osallistui yhteensä 29 henkilöä. Aineisto kuvasi tilannetta ennen perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan. Viittaamme tähän aineistoon lyhenteellä SOPE2015-aineisto. Aineisto on litteroitu aiempaa tutkimusta varten, ja tätä litterointia käytettiin myös tässä tutkimuksessa. Litteroitu teksti luettiin läpi hakien aineistosta vastauksia siihen, miten vastaajat näkivät kunnallisen sosiaalityön tilanteen ja mahdollisuudet perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Tuotetuista näkemyksistä on koottu teemoittelu, jonka mukaan aineistoa on tarkasteltu uudelleen. Lopulliset teemat on koottu taulukkoon, johon on merkitty myös määrällisesti esiintyvien teemojen yleisyys.

THL:n käsittelyaikaseurannan lisätietokohdassa huhti- ja lokakuussa 2017 kyselyssä tiedusteltiin 295 kunnalta³, mitä hyviä tai huonoja vaikutuksia perustoimeentulotuen siirrosta Kelaan on ilmennyt kunnan toimeentulotuki- ja/tai aikuissosiaalityössä. Huhtikuun 2017 käsittelyaikaseurannan yhteydessä 214 kunnan edustajaa vastasi kyselyyn eli 72,5 prosenttia kuntien edustajista, joille kysely lähetettiin. Lokakuussa 2017 yhteensä 158 kuntien edustajaa vastasi kyselyyn, eli 53,6 prosenttia kuntien edustajista, joille kysely lähetettiin. Osa vastauksista oli toimitettu kuntayhtymittäin tai yhteistoiminta-alueittain, joten sama vastaus saattoi esiintyä useamman kerran kunkin kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen kunnan kohdalla. (THL 2017a ja b; Kivipelto ym. 2018a.) Kuntien edustajien antamat vastaukset käsittelivät toimeentulotuki uudistuksen jälkeen havaittuja hyviä ja huonoja muutoksia.

Syksyn 2018 avokysymyksessä pyydettiin vastaamaan, ovatko Kelan lähettämät ilmoitukset sosiaalihuoltolain mukaisia ja miten kunnat käsittelevät ilmoitukset. Avokysymykseen vastasi 142 kunnan, kuntayhtymän tai yhteistoiminta-alueen edustajaa eli vastauksia saatiin 48 prosentista niistä kunnista, joille kysely osoitettiin. Tiedot kerättiin lokakuun 2018 käsittelyaikaseurannan yhteydessä (THL 2018). Avokysymykseen annettuja vastauksia ei ole raportoitu aiemmin.

Käsittelyaikaseurannan avokysymykset teemoiteltiin ja teemat koottiin taulukoksi. Tämän jälkeen koottuja teemoja tarkasteltiin myös määrällisesti eli miten usein kukin teema esiintyi. Sekä vuonna 2017 että 2018 osa käsittelyaikaseurannan vastauksista toimitettiin kuntayhtymittäin tai yhteistoiminta-alueittain, joten sama vastaus saattoi esiintyä useamman kerran eri kunnan kohdalla. Vastausten tulkinnessa on huomioitava, että kyselyihin vastasi eri pätevyyden ja koulutuksen omaavia sosiaalialan ammattilaisia. Eniten vastaajissa oli sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia, sosiaalihuollon esimiehiä ja etuuskäsittelyn henkilöstöä. Viittaamme näihin aineistoihin lyhenteillä KÄSI2017-aineisto ja KÄSI2018-aineisto.

THL:n diakoniatyöntekijöille ja työttömien yhdistyksille suunnattu Webropol-kysely toimeentulotuki uudistuksesta koottiin huhtikuussa 2017. Tarkoituksena oli selvittää, miten muutos on näkynyt järjestöjen ja yhdistysten asiakkaille. Kysely lähetettiin 26.4.2017 noin 900 diakoniatyöntekijälle ja 40 työttömien yhdistykselle. Webropol-linkki lähetettiin sähköpostin kautta. Kyselyyn vastasi 268 työntekijää, jotka yhtä vastaajaa lukuun ottamatta edustivat seurakuntien diakoniatyötä. Kyselyyn vastasi noin 27 prosenttia kyselyn saaneista. Virheelliset tai käyttämättömät sähköpostiosoitteet vaikeuttivat vastausprosentin laskemista. Viittaamme tähän

3 Kysely toteutettiin kaikille Manner-Suomen kunnille. Ahvenanmaalla on oma käsittelyaikaseurantansa. (THL 2018.)

aineistoon lyhenteellä SRK2017-aineisto. Aineisto on ensin koottu Webropol-kyselyn raportointityökalujen avulla. Laadullisten vastausten analyysi on tehty kokoamalla keskeisimmät teemat sosiaalityön tilanteesta ja mahdollisuuksista Kela-siirron jälkeen. Määrällisten vastausten raportoinnissa on käytetty Webropol-kyselyn raportointityökaluja. (Ks. Karjalainen ja Kivipelto 2018.)

Aineistoa lähestyttiin kokonaisuutena laadullisesti pyrkien ymmärtämään sen sisältöjä. Tämän jälkeen materiaali ryhmiteltiin yleisimpien teemojen mukaan. Etenemistapaa voidaan luonnehtia myös soveltavaksi temaattiseksi analyysiksi (*Applied Thematic Analysis*, ATA) (Guest ym. 2012, 6–15.) Kyseessä on induktiivisen analyysin malli, jossa tekstuaalisista aineistoista tunnistetaan ja tutkitaan teemoja niin, että etenemistapa on mahdollisimman läpinäkyvä ja uskottava. Tässä tutkimuksessa aineistoista löydetty, yleisimmät teemat koskivat sitä, miten perustoimeentulotuen Kela-siirto on vaikuttanut sosiaalityön palvelujen tavoitettavuuteen, muutoksiin sosiaalityön ja etuuksien saamisessa, hakemisessa ja saavutettavuudessa. Lisäksi aineistossa nousivat esiin keskeisesti teemat sosiaalityön kohdentumisesta kunnissa ja kunnalliseen sosiaalityöhön tarvittavat muutokset Kela-siirron jälkeen. Diakoniakyselyn aineistossa nousi keskeiseksi toimeentulotukiuudistuksen näkyvyyttä kirkon diakoniatyössä käsittelevä teema. Näiden keskeisten teemojen perusteella tässä tutkimuksessa on tarkasteltu tarkemmin seuraavia kysymyksiä:

- Millaisia väestöryhmiä sosiaalityö tavoitti uudistuksen jälkeen parhaiten ja millaisia heikiten?
- Millaisia palvelujen ja etuuksien saamiseen/hakemiseen liittyviä muutoksia sosiaalityössä on havaittu?
- Millaisia palvelujen ja etuuksien saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyviä muutoksia sosiaalityössä on havaittu?
- Miten sosiaalityö kohdentuu kunnissa toimeentulotukiuudistuksen jälkeen?
- Millaisia uudistuksia sosiaalityöhön on tehty? Millaisia vielä tarvitaan?
- Sosiaalityö ja kolmas sektori sekä epävirallinen apu: miten toimeentulotukiuudistus on näkynyt kirkon diakoniatyössä? Millaisia johtopäätöksiä diakoniatyöntekijöiden kokemuksista voidaan tehdä?

Toimeentulotukiuudistus armahti vain digiloikan ottaneita asiakkaita

Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa ennakoidut asiat (SOPE2015-aineisto) toivat esille samansuuntaisia havaintoja kuin muutoksen jälkeen tehdyt tiedonkeruut (SRK2017-, KÄSI2017- ja KÄSI2018-aineistot). Perustoimeentulotukiuudistuksen jälkeen kootun aineiston valossa vaikutti vahvasti siltä, että toimeentulotukiuudistuksesta hyötyivät toimintakykyiset henkilöt, joilla on tarvittava osaaminen ja välineet sähköiseen asiointiin. Myös toisaalla on havaittu, että sähköisten palvelujen käyttö on hankalaa tai vaikeaa yli puolelle kansalaisista (Hyppönen ja Ilmarinen 2019, 289). Toimintakykyisillä asiakkailla tarkoitamme henkilöitä, jotka ovat omatoimisia etuuksien ja palveluiden hakemisessa, eivätkä he tarvitse palveluita kuin satunnaisesti. Uudistuksesta katsottiin hyötynneen myös sellaisten henkilöiden, jotka eivät ole halunneet leimautua toimeentulotukiasiakkaaksi tai eivät ole halunneet tavata sosiaalityöntekijää. Toimeentulotukiuudistus ei sinänsä heikentänyt ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen palveluja. Uudistus aiheutti kuitenkin vaikeuksia erityisesti niille asiakkaille, jotka eivät kyenneet selvittämään monimutkaista palveluverkostoa ja siinä toimimisen edellytyksiä. (KÄSI2017-aineisto.)

Uudistuksen jälkeen täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea asuinkunnastaan tarvitsevat asiakkaat joutuivat hakemaan ensin perustoimeentulotukipäätöksen Kelasta. Kaikkein eniten tukea tarvitsevat asiakkaat joutuivat asioimaan edelleen kahden viranomaisen luona. Ainakaan tältä osin uudistus ei näyttänyt täyttävän yhdenvertaisuuden ja palvelujen saamisen helpottumisen tavoitetta, joka sille oli asetettu (KÄSI2017-aineisto; ks. myös Vogt 2018 ja Linnanvirran ym. artikkeli tässä kirjassa, s. 152). THL:n tekemien arviointien mukaan sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden kannalta toimeentulotukiuudistukseen liittyviä heikennyksiä olivat myös puutteet kunnan palveluihin ohjaamisessa, tuen ja neuvonnan vaikea saaminen ja vaihtelevat ohjeet sekä kriisitilanteessa olevien asiakkaiden vaikeus saada välitöntä apua ja tukea.

Varsin pian toimeentulotukiuudistuksen jälkeen sosiaalialan ammatillisilla alkoi herätä huoli siitä, että sosiaalityön tarpeessa olevat, pitkään perustoimeentulotukea saaneet asiakkaat eivät enää hakeudu sosiaalityöhön, vaikka heillä olisi siihen ilmeinen tarve (KÄSI2017-aineisto). Kun uudistus oli toteutunut, kunnat alkoivat vähitellen saada Kelan eTotu-järjestelmän kautta ilmoituksen kaikista alle 25-vuotiaista henkilöistä, jotka olivat saaneet toimeentulotukea pääasiallisena tulonlähteenään yhtäjaksoisesti neljä kuukautta, ja niistä yli 25-vuotiaista henkilöistä, jotka olivat saaneet perustoimeentulotukea pääasiallisena tulonlähteenään yhtäjaksoisesti 12 kuukautta. Kuntien sosiaalihuollon edustajat eivät kuitenkaan

aina tavoittaneet asiakkaita tai asiakkaat eivät tulleet paikalle. Useamman kunnan sosiaalihuollon edustaja ilmoitti, että erityisesti nuoret asiakkaat jättivät tulematta, vaikka heidät olisi ohjattu Kelasta kuntaan. (KÄSI2017- ja KÄSI2018-aineistot.) Myös Kela toi esille sisäisessä raportissaan, että asiakasohjauksessa oli parannettavaa. Raportin mukaan pahimmillaan asiakasta oli siirrelty hänen asiansa selvittämiseksi Kelasta kuntaan ja kunasta takaisin Kelaan. (Kela 2017, 9.)

Sosiaalityön rooli asiakkaiden ohjauksessa ja neuvonnassa

THL:n tekemien arvioiden mukaan kuntien sosiaalityössä ei kyetty valmistautumaan toimeentulotuen Kela-siirtoon tarpeeksi ajoissa. Vielä uudistuksen loppumetreilläkin kunnissa odoteltiin lakia ja Kelan ohjeistuksia tulevista muutoksista. Joissain kunnissa oli tehty muutoksia henkilöstörakenteeseen, kuten lopetettu etuuskäsittelijöiden tehtäviä. Laajamittaisia sosiaalityön sisällöllisiä uudistuksia tuli esille vain vähän. (SOPE2015-aineisto.)

Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen eri viranomaisten rooli asiakkaan tilanteen tukemisessa alkoi valjeta. Sosiaalihuolto ei ollutkaan päässyt eroon etuusasioiden käsittelystä sillä tavoin kuin oli ehkä odotettu. Asiakkaat, joilla oli taloudellisten ongelmien ohella myös elämänhallinnallisia ongelmia, tarvitsivat edelleen – ja osa entistä enemmän – tukea etuuksien hakemiseen liittyvään asiointiin. Kuntien sosiaalihuollon edustajat vahvistivat ennakoarvioinnissa (SOPE2015-aineisto) esiin tuotua pelkoa siitä, että kaikki asiakkaat eivät kyenneet asioimaan Kelassa ilman sosiaalitoimen apua (KÄSI2017-aineisto). Muutoksen jälkeen havaittiin, että asiakkaat eivät esimerkiksi saaneet kysymyksiinsä selkeitä vastauksia tai asiakas ei osannut toimittaa perustoimeentulotuen hakemuksen mukana kaikkia tarvittavia liitteitä niin, että ne olisi hyväksytty Kelan käsittelyyn. Jotkut asiakkaat tarvitsivat sosiaalitoimesta myös Kelan päätöksiin liittyvää tulkintaa tai apua hylättyjen hakemusten oikaisuvaatimusten tekemiseen.

Varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa asiakkaat pyysivät sosiaalitoimelta tai seurakunnan diakoniatyöltä apua etuuden hakemiseen liittyvissä hankaluuksissa (KÄSI2017- ja SRK2017-aineistot). Sosiaalityön ammattilaiset kokivat, että Kelan hakemuksiin liittyvä neuvonta ja ohjaus olisi ollut Kelan eikä sosiaalitoimen tehtäväaluetta. (KÄSI2017-aineisto.)

Kyselyihin vastanneet sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat valittivat, että koska aikaa meni erilaisiin etuuksiin liittyviin opastus- ja ohjaustehtäviin, sosiaalityöntekijöillä ei vielä Kela-siirron jälkeenkään ollut tarpeeksi aikaa varsinaiseen sosiaalityöhön. Tämä johtui osaksi myös siitä, että kun

sosiaalityölle vapautui hiukan enemmän aikaa, kuoriutui hoidettavaksi vaativia, aiemmin piilossa olleita asiakkaiden tilanteita (Karjalainen ym. 2019, 44). Huolta oli esimerkiksi siitä, että asiakkaan kokonaistilanteen huomioiminen oli vaikeutunut, kun asian hoitaminen jakautui muutoksen jälkeen jopa usean eri viranomaisen kesken. Monet asiakkaat tarvitsivat sosiaali- ja terveyspalvelujen ohella myös työvoimahallinnon palveluita, jotka nekin muuttuivat jatkuvasti. Verkkoasiointi ja digitaaliset palvelukanavat lisääntyivät koko ajan. Sosiaalityön ammattilaiset toivat esiin pelkonsa siitä, että osa ihmisistä joutuu kaikkien palveluiden ulottumattomiin. (KÄSI2017-aineisto; KÄSI2018-aineisto.)

Kyselyissä raportoitiin, miten asiakkaiden tilanteet ovat vaarantuneet. Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa sosiaalihuolto saattoi esimerkiksi maksaa asiakkaan vuokran suoraan vuokranantajan tilille, jotta etuus menisi varmasti oikeaan osoitteeseen. Jotkut tähän tottuneet asiakkaat eivät Kela-siirron jälkeen heti ymmärtäneet, että Kela ei enää toimi näin vaan maksaa vuokraan ja muihin menoihin osoitetut rahat suoraan asiakkaan tilille. Alkoi ilmetä, että vuokria jäi maksamatta, vuokrat kertyivät rästiin, asiakkaat saivat häättöuhan ja joidenkin sähkötkin katkaistiin maksamattomien sähkölaskujen vuoksi. Lääkkeitä jäi saamatta, kun käytännöt muuttuivat. Toimeentulotukiudistuksen jälkeen myös osa lääkkeiden hankkimiseen tarkoitetuista maksusitoumuskäytännöistä muuttui. (KÄSI2017-, KÄSI2018- ja SRK2017-aineistot.) On kuitenkin huomioitava, että tukien hakemisessa ja päätösten perusteluissa oli epäselvyyksiä ja päätöksiä viivästyi kunnissa myös ennen Kela-siirtoa (SOPE2015-aineisto).

Toimeentulotukiudistukseen liittyvät ongelmat tunnustettiin varsin nopeasti myös Kelassa, joskin ongelmien mittaluokka tuli sille yllätyksenä. Esimerkiksi tarvittavan henkilökohtaisen asioinnin tarve oli suurempi kuin mihin Kelassa oli varauduttu. (Ks. myös Heinosen ja Laadun ensimmäinen artikkeli tässä kirjassa, s. 60.) Toimistot ruuhkautuivat alkuvuodesta 2017 ja jonotusajat olivat pitkiä. Ruuhka näkyi myös Kelan puhelinpalvelussa. Enimmillään yhdessä päivässä (1.3.2017) tuli yli 24 000 perustoimeentulotukea koskevaa puhelua ja niistä vain osaan ehdittiin vastata. Keskimääräinen jonotusaika pahimman ruuhkan aikaan oli yli 20 minuuttia. (Kela 2017, 6–7.) Neuvontatyö kuormitti kuntaa erityisesti siellä, missä Kelan palvelupistettä ei ollut tai toimipiste ei ollut auki kaikkina arkipäivinä (Blomgren ja Saikkonen 2018b, 2).

Kolmannen sektorin merkitys

Samaan aikaan, kun toimeentulotukiuudistus toteutui, alkoivat asiakkaiden kasvokkaiseen kohtaamiseen liittyvät palvelut vähentyä. Kela karsi toimipisteitään ja työhallinnon palveluita siirrettiin verkkoon. Monille asiakkaille verkkoasiointi oli vaikeaa, jopa ylivoimaista. Tuolloin moni asiakas kääntyi seurakunnan diakoniatyön avun puoleen. Noin 80 prosenttia kyselyymme (SRK2017-aineisto) vastanneista kolmannen sektorin työntekijöistä ilmoitti, että asiakkaiden määrä kasvoi nimenomaan diakoniatyössä perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Tiedossa ei ole, oliko kyseisillä asiakkailla samaan aikaan asiointia myös muissa viranomaisissa. Diakonia tarjosi asiakkaille pieniä avustuksia, neuvontaa ja ohjausta sekä mahdollisuuksia selvittää sotkussa olevia talousasioitaan. Diakoniatyöntekijät toimivat myös asiakkaiden tukena viranomaisverkostoissa. (SRK2017-aineisto.)

Toimeentulotukiuudistuksen jälkeen tehdyn Finsote-väestökyselyyn (2017–2018) pohjautuvan tutkimuksen mukaan tyydyttymätön palvelutarve oli lisääntynyt sosiaalipalveluissa. Suurinta vaje oli kunnallisen sosiaalihuollon täydentävän toimeentulotuen saamisessa: lähes 80 prosenttia vastaajista koki, etteivät he olleet saaneet palvelua tai etuutta, vaikka olisivat sitä tarvinneet. (Ilmarinen ym. 2019, 221.)

Koska alkuvuodesta 2017 toimeentulotukipäätökset viivästyivät monen asiakkaan kohdalla, ajautui osa perustoimeentulotukea hakeneista asiakkaista tämän vuoksi kohtuuttomiin taloudellisiin vaikeuksiin. Diakoniatyössä havaittiin, että alkuvaiheessa vaikeita tilanteita asiakkaille syntyi varsinkin lääkekulujen omavastuuosuuksien osalta. Paitsi Kelan myös kuntien käytännöt olivat keväällä 2017 monin paikoin vielä selkiytymättömiä. Jotkut diakoniatyöntekijät kokivat, että yhteistyö kunnan ja seurakunnan välillä ei toiminut. Toisissa kunnissa taas oli hyvät käytännöt ja kunnan edustajat kävivät keskusteluja diakoniatyön kanssa toimeentulotukikysymyksistä. (SRK2017-aineisto.)

Kolme asiakkaiden kannalta suurinta ongelmaa olivat huhtikuussa 2017 päätösten viivästyminen kohtuuttomasti, asumiskulut ja lääkekustannukset, joihin oli joko tullut eri syistä virheitä tai kuntien myöntämiskäytäntöihin oli tullut muutoksia, joita asiakas ei ymmärtänyt tai piti kohtuuttomina omassa tilanteessaan. Taloudellisen ja aineellisen tuen tarve lisääntyi asiakkailta, jotka hakeutuivat diakoniatyön pariin. 85 prosenttia kyselyymme vastanneista kolmannen sektorin työntekijöistä koki asiakkaiden taloudellisen tai aineellisen avuntarpeen lisääntyneen keväällä 2017. (SRK2017-aineisto.)

Moni diakonian asiakas koki Kelassa asioimisen myös vaikeaksi, vaikka juuri asioinnin sujuvuus oli yhtenä muutoksen keskeisenä argument-

tina. Lisäksi asiakkaiden sanottiin joutuneen asioimaan usean eri viranomaisten luona ennen kuin heidän asiansa oli saatu selvitettyä. Samoin kuin sosiaalihuollossa, myös diakoniatyössä koettiin, että asiakkaiden ohjaus ja neuvonta toimeentulotukiasioissa oli lisääntynyt välittömästi Kela-siirron jälkeen. Myös diakoniatyöntekijät auttoivat kertomansa mukaan asiakkaita esimerkiksi täyttämään puutteellisia perustoimeentulotuen hakemuksia ja selvittivät Kelalta tulleiden perustoimeentulotuen päätösten perusteluja. Aina asioiden selvittäminen ei ollut ollut helppoa. Asiakkaan tarvitsemia tositteita oli etsitty ja koitettu saada kasaan tarvittavat liitteet. Asiakkaan kanssa saatettiin lähteä jopa Kelaan jonottamaan, jotta tämän asiat saataisiin kuntoon. Työntekijöiden vastausten perusteella järjestelmän toimivuus parani jo kevään 2017 aikana, mutta heidän mukaansa virheiden korjaaminen Kelassa oli edelleen hidasta. (SRK2017-aineisto.)

Myös diakoniatyössä esitettiin huoli siitä, että asiakkaan tilanteesta ei välttämättä ollut kokonaiskuvaa enää kenelläkään ja siinä mielessä tilanne oli jopa huonontunut aikaisemmasta. Kela ja sosiaalitoimi siirtelivät edestakaisin joissain tapauksissa jopa hautausavustusta hakevaa asiakasta. Kriittisissä tilanteissa näytti siltä, että kukaan ei auttanut, vaan ihmiset jäivät avun epäviralliselle ulkokehälle. Diakoniatyöntekijät toivat kyselyssä esiin, että vain osa viimesijaisen turvan asiakkaista enää jaksoi hakea apua. (SRK2017-aineisto.)

Loppukeväästä 2017 tilanteen koettiin diakoniatyön näkökulmasta olleen hieman parempi kuin alkuvuodesta. Joidenkin vastaajien mukaan Kelan päätökset tulivat jo nopeammin ja linjaukset olivat selkiytyneet. Vaikeuksia koettiin olevan kuitenkin vielä erityisesti moniongelmaisilla perheillä. Esimerkiksi sähköinen asiointi ja palvelupisteiden tai -toimistojen puuttuminen paikkakunnalta olivat tulleet jäädäkseen. (SRK2017-aineisto.)

Alkuvuonna 2017 perustoimeentulotuessa ilmenneiden hankaluuksien arveltiin aiheuttaneen monelle asiakkaalle pikavippikierteen, luottotietojen menettämisen ja vuokrien maksukyvyn puutteesta johtuvaa asunnottomuutta. Myös vanhuksset, asunnottomat ja vangit kärsivät diakoniatyöntekijöiden mukaan hakukäytäntöjen muuttumisesta ja taloudellisen tuen myöntämiseen liittyvien linjausten muutoksista perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. (SRK2017-aineisto.) Perustoimeentulotuen laskentatavan muuttuminen oli myös kuntien sosiaalihuollosta saamiemme vastausten mukaan aiheuttanut asiakkaille taloudellista ahdinkoa. Kuntien sosiaalihuollon työntekijöiden mukaan hankaluuksia oli seurannut esimerkiksi siitä, että Kelassa perustoimeentulotuen laskelmassa käytettiin matalampaa vuokratattoa kuin kunnissa. Joissain tapauksissa Kela ei hyväksynyt yksityisen terveydenhuollon käyttöä, vaikka paikkakunnalla

ei ollut käytettävissä julkista terveydenhuoltoa tiettyyn vaivaan tai sairauteen. (KÄSI2017-aineisto.)

Sosiaalityön tulevaisuus kunnissa edelleen auki

Tulosten perusteella varsinkin alkuvuodesta 2017 sosiaalityön työaikaa kului varsin paljon Kelasta ohjattujen hakemusten ja niihin liittyvien epäselvyyksien selvittelyyn (KÄSI2017-aineisto). Kuntaliiton (Vogt 2018) tekemän selvityksen mukaan kunnat käyttivät vuoden 2017 aikana ensisijaisesti Kelalle kuuluvien tehtävien hoitamiseen omaa henkilöstö- ja hallintoresurssiaan noin 6 miljoonan euron verran. Kunnan sosiaalihuollon työntekijät toivat puolestaan esiin, että Kela ohjasi useita asiakkaita hakemaan ehkäisevää tai täydentävää tukea menoihin, jotka olisivat kuuluneet katettavaksi perustoimentulotuella (KÄSI2017-aineisto). Kuntaliiton laskelmien perusteella vuonna 2017 kuntien myöntämän ehkäisevän toimeentulotuen määrä oli kasvanut noin 4 miljoonaa euroa (Vogt 2018). Sosiaalihuollon työntekijöiden esittämien näkemysten valossa vaikutti siltä, että ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen liittyvä sosiaalityö oli lisääntynyt alkuvuodesta 2017 eniten Etelä- sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastojen alueilla (KÄSI2017-aineisto). Kunnallisen sosiaalihuollon työntekijät kertoivat avustaneensa asiakkaita myöntämällä ehkäisevää toimeentulotukea esimerkiksi silloin, kun asiakas oli joutunut kohtuuttomaan rahapulaan Kelan uusien toimintatapojen vuoksi. Ehkäisevällä toimeentulotuella pyrittiin ratkaisemaan asiakkaiden lääke-, vuokra- ja sähkölaskuihin liittyviä kohtuuttomaksi koettuja tilanteita, jollaisia syntyi, kun Kela esimerkiksi maksoi suoraan asiakkaan tilille vuokraan tarkoitettua toimeentulotukea eikä asiakas käyttänytkaan sitä vuokraan. Myös virheellisten päätösten oikaisuprosessien aikana asiakkailla oli vaikea tilanne, koska he joutuivat odottamaan tulevaa päätöstä mahdollisesti rahatta. (KÄSI2017-aineisto.) Kuntaliiton tarkastelun perusteella tilanne johti siihen, että ehkäisevän toimeentulotuen menot lisääntyivät, mutta täydentävän toimeentulotuen käyttö väheni (Vogt 2018).

Positiivisena asiana sosiaalihuollon työntekijät toivat tekemässämme kyselyssä esiin, että joissain kunnissa työaikaa oli suunnattu enemmän sosiaalityön tekemiseen (KÄSI2017-aineisto; ks. myös Vogt 2018). Eniten mainintoja sosiaalityöhön keskittymisestä tuli Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kunnista. Esimerkkeinä tuotiin esiin muutossosiaalityö, ryhmämuotoinen sosiaalityö, rakenteellinen sosiaalityö, sosiaalinen kuntoutus, asumispalveluun ohjaus ja neuvonta, jalkautuva sosiaalityö ja kotikäynnit, asiakkaan asianajo tai asiakkaan edunvalvojana toimiminen sekä päihde- ja mielenterveystyö. Ainoastaan Lapin aluehallintoviraston kun-

nista ei esitetty lainkaan esimerkkejä siitä, että uudistus olisi antanut mahdollisuuden panostaa aiempaa enemmän sosiaalityöhön. (KÄSI2017-aineisto.)

Keväällä 2017 saatujen vastausten mukaan sosiaalityössä tehtiin asiakkaiden asianajotyötä, esimerkiksi autettiin asiakkaita asioimaan Kelassa ja muissa viranomaisissa tai tehtiin asiakkaiden puolesta oikaisupyynnöjä ja lausuntoja Kelaan. Usea vastaaja painotti sitä, että Kelalle ei riittänyt asiakkaan sana, vaan tarvittiin sosiaalityöntekijän yhteydenotto tai lausunto. Jalkautuva sosiaalityö ja kotikäynnit tarkoittivat sitä, että sosiaalityössä oli pyrkimys mennä niiden asiakkaiden luo, jotka eivät enää itse jaksaneet selvittää omia asioitaan. Kotikäynnillä saatettiin selvittää asiakkaan taloudellinen tilanne tai täyttää asiakkaan kanssa perustoimeentulotuen hakemus Kelaan. (KÄSI2017-aineisto.)

Jos Kelan palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Ilmoitus tulee tehdä ilman asianomaisen henkilön suostumusta siinä tapauksessa, että henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii. (L 1301/2014, 35 §.) Sosiaalityössä kehitettiin systemaattisempaa prosessia näiden sosiaalihuoltolain 35 pykälän mukaisten Kelan tekemien huoli-ilmoitusten käsittelemiseksi kunnassa. Vuoden 2018 marraskuussa THL:n kyselyyn vastanneet sosiaalihuollon työntekijät toivat esiin, että kaikki Kelasta saapuvat huoli-ilmoitukset kirjattiin ja lähes kaikki asiakkaat pyrittiin tavoittamaan tavalla tai toisella. (KÄSI2018-aineisto.)

Ennakoarvioinnissa havaittu (SOPE2015-aineisto) sosiaalityön kuntakohtaisesti vaihteleva palvelutarjonta ja ohjauskäytännöt eivät sen sijaan muuttuneet Kela-siirron myötä. Uudistuksen jälkeen kootun aineiston valossa sosiaalityö näytti edelleen kovin byrokraattiselta ja käytännöiltään pirstaleiselta (KÄSI2017- ja KÄSI2018-aineistot). Byrokraattisuutta kuvasi se, että eTotu-järjestelmän kautta tulevien huoli-ilmoitusten käsittelyprosessi sisälsi kunnallisessa sosiaalihuollossa aivan liian monta vaihetta ennen kuin asiakas lopulta sai paneutuvaa sosiaalityötä sitä tarvitessaan. Lisäksi kyseinen käsittelyprosessin aika ja sisältö vaihtelivat kunnasta toiseen, mikä kertoi jälleen sosiaalityön pirstaleisuudesta. Asiakkaiden saaman palvelun yhdenvertaisuus ei siten näyttänyt tältä osin muuttuneen paremmaksi, vaan jokaisessa kunnassa oli omat prosessinsa sosiaalityön asiakkuuteen pääsyssä myös perustoimeentulotukiudistuksen jälkeen. (KÄSI2018-aineisto.)

Suosituksat kunnallisen sosiaalityön kehittämiseksi

Asiakkaiden tavoittamiseksi tarvitaan uusia palvelumuotoja. Tutkimuksemme tulosten perusteella sosiaalityö ei tavoittanut tarpeeksi hyvin kaikkia palveluja tarvitsevia. Sen vuoksi sosiaalityön kehittämistä tulee jatkaa kunnissa ja panostaa heikosti palveluiden tavoitettavissa olevien asiakkaiden tunnistamiseen ja palveluihin (ks. myös Liukko ja Nykänen 2019, 44). Sen sijaan, että harvaan asutuilla alueilla puretaan Kelan, TE-toimen ja kuntien yhteispalvelupisteitä, tarvitaan lisää lähipalveluita, palvelupisteitä ja matalan kynnyksen toimipisteitä, joista asiakkaat saavat sekä välitöntä apua ja ohjausta että pidempiaikaisen tukisuhteen sitä tarvitessaan. Jo ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa asiakkaiden mukaan parasta palvelua oli sellainen, johon oli helppo ottaa yhteyttä ja jossa oli käytävissä oma työntekijä tarvittaessa. Tätä asiakkaiden toivetta on edelleen syytä kuunnella. Palvelupisteiden tulee toimia esimerkiksi sote-keskuksista käsin kaksisuuntaisesti, jolloin asiakkaat voivat tulla asioimaan siellä ja josta sosiaalityöntekijät voivat liikkua niiden asiakkaiden luo, jotka eivät itse pääse asioimaan palvelupisteessä. Asiakkaiden tavoittamiseksi tarvitaan myös lisää liikkuvia sosiaalityön palveluja. (Kivipelto ym. 2018b; Karjalainen ym. 2019, 71.)

Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen sosiaalityön ammattilaisten on ollut vaikea tavoittaa erityisesti pitkään toimeentulotuen varassa olleita nuoria. Tämän tutkimuksen perusteella nuoria sosiaalityön tarpeessa olevia on pyrittävä tavoittamaan uusilla tavoilla. Palvelujen integroiminen niin sanottuihin normaalipalveluihin (kirjastot, nuorisotoimi, oppilaitokset, liikuntapalvelut jne.) on yksi mahdollisuus, jota kokeiltiin THL:n osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa. (Kivipelto 2020.)

Kelasta kunnan sosiaalityöhön ohjattujen asiakkaiden palveluprosessit on saatava saumattomiksi. Kelan eTotu-järjestelmän kautta tehtävä perustoimeentulotuen asiakkaiden ohjaaminen kunnan sosiaalityöhön ei toiminut tutkimuksemme mukaan vielä siirron jälkeen riittävän hyvin. Ohjaus Kelasta kunnan sosiaalityöhön on sen vuoksi saatava toimivaksi niin, että kaikki sosiaalityön tarpeessa olevat asiakkaat pääsevät välittömästi tarvitsemaansa palveluun. Prosessi Kelasta kuntaan on vielä liian pitkä ja ketjutettu useille työntekijöille (Kivipelto ym. 2018b; ks. myös Ilmarinen ym. 2019, 222–223). Kuntien prosessit ilmoitusten vastaanottamisista ja ilmoitusten käsittelystä on käytävä läpi valtakunnallisesti, jotta asiakkaiden saamaa palvelua voidaan kehittää vaikuttavammaksi. Esimerkiksi erilaisten ilmoitustyyppien vaatima asiantuntemus kunnallisessa sosiaalityössä tulee selvittää (ks. myös Liukko ja Nykänen 2019). Tässä aineistossa käytetyn aineiston perusteella ainoastaan kiireelliseksi katsotut eTotu-järjestelmän kautta tulleet ilmoitukset saivat osakseen erityishuomiota. Perusosan alen-

tamiset käsiteltiin kunnallisessa sosiaalityössä kovin kaavamaisesti, vaikka tässä ryhmässä oli mahdollisesti myös henkilöitä, joilla oli joko tulottomuuteen tai muuhun syyhyn liittyvä sosiaalityön tarve. (Ks. Jokela ym. 2019.)

Sosiaalityön ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö vaatii uudistamista. Tulosten mukaan kirkon diakoniatyö tavoitti erityisesti Kela-siirron muutostavaiheessa hyvin ne asiakkaat, joita kunnan sosiaalityö ei välttämättä tavoittanut tai kyennyt auttamaan. Yksi syy saattoi olla se, että järjestöillä ja kansalaistoiminnalla oli valmius luoda toimintamalleja, joihin sosiaalityön asiakkaat hakeutuivat helpommin kuin virallisen tuen ja avun piiriin. Tulos kannustaa jatkamaan yhteisten palvelumallien rakentamista kunnan ja kolmannen sektorin kesken (ks. myös Kivipelto ym. 2018b; ks. myös Karjalainen ym. 2019, 29).

Kunnallisen sosiaalityön kokonaisuudistus. Sosiaalityön uudistamistarve on tullut esiin paitsi tässä tutkimuksessa myös muissa selvityksissä (esim. Karjalainen ym. 2019). Toimeentulokiuudistuksen jälkeen oli merkkejä siitä, että sosiaalityöhön tarvittiin kokonaisvaltaisempi uudistus. Tulee selvittää tarkemmin, miten osallisuutta ja hyvinvointia tukevat ja edistävät palvelut voitaisiin koordinoida selkeämmin osaksi sosiaalityötä (Karjalainen ym. 2019, 8, 56; ks. myös Kivipelto 2018). Aikuisten palvelukokonaisuuteen voi sisällyttää paitsi aikuisille suunnatun sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen myös kokonaisvastuun sosiaalipalveluja ja perusterveydenhuoltoa käyttävien aikuisasiakkaiden palveluista ja etuuksista. Lisäksi kokonaisuuteen voisi kuulua aikuisten osallisuutta ja hyvinvointia edistävien palvelujen ja etuuksien koordinointi. Näitä ovat muun muassa yhteis- palvelut julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.

Sosiaalisia ongelmia koskevaa tiedon keruuta, analysointia ja implementointia eli tiedon viemistä kunnalliseen päätöksentekoon on tehostettava. Kunnilla on velvoite tuottaa ja arvioida hyvinvointiin liittyvää tietoa alueellaan. Sosiaalityössä on vastuu aikuisten osallisuutta ja hyvinvointia edistävien palvelujen ja etuuksien vaikuttavuuden arvioinnista sekä viemisestä päätöksentekoon (L 1301/2014; Liukko ja Nykänen 2019, 34–35). Päätöksenteko tarvitsee jatkuvasti tutkittua tietoa siitä, millainen vaikutus palveluilla ja etuuksilla on ihmisten hyvinvointiin. Tietoa tarvitaan paitsi yksilöön kohdistuvista toimista myös niistä rakenteellisista tekijöistä, joilla on havaittu olevan merkitystä asiakkaiden terveyden ja sairauden kannalta. Tiedon kokoamiseksi ja implementoinniksi tietojärjestelmät on saatava toimimaan yhteen. Saatu tieto auttaa tulevia palvelujen järjestäjiä suuntaamaan toimintaansa niihin tekijöihin, joilla on myönteisiä vaikutuksia, kuten sosiaalisiin tekijöihin, terveystyöskäytymiseen ja hyvinvointia tukeviin rakenteellisiin tekijöihin. Vain tämänkaltainen vaikuttavuustieto voi joh-

taa kustannustehokkaampien palvelujen ja etuuksien käyttöön. (Ks. esim. Karjalainen ym. 2019, 80–81.)

Sosiaalityö hyvinvointipoliittisena orientaationa

Aikuissosiaalityön tehtävät olivat tutkimuksen toteuttamishetkellä laaja-alaisia ja pirstoutuneita. Sosiaalityö toimii eri tehtäväalueilla ja rooleissa ihmisten elämäntilanteisiin kohdistuvana työnä sisältäen myös laajemman hyvinvointiin liittyvän näkökulman osana kunnan hyvinvointipoliittikkaa. Sosiaalityön tulee jatkossa kirkastaa rooliaan yksilöiden ja yhteisöjen parissa sekä yhteiskunnallisena toimijana. Tämä tarkoittaa sosiaalityöhön liittyvien ilmiöiden ja olosuhteiden analyysia ja sen myötä sitä, että työ perustuu nykyistä enemmän systemaattisiin ja vaikuttaviin menetelmiin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi geneeristen menetelmällisten mallien luomista aikuissosiaalityöhön. Samalla sosiaalityö tulee ymmärtää osaksi palvelujen kokonaisuutta.

Sosiaalityön tulevaisuus selvityksessä (Karjalainen ym. 2019) nähtiin, että hallinnon sektoraalisuus tulee murtumaan niin, että esimerkiksi sosiaalityötä ei ole perustelua sitoa nykyisiin hallinnonaloihin. Uudenlaiset tietoon ja kokemukseen perustuvat käytännöt määrittävät ilmiöiden ja toimintaympäristöjen mukaan. Ennakoitiin, että lähitulevaisuudessa erikoistumiskehitys murtuu, ja sosiaalityö joutuu laajentamaan näkökulmaansa. Sosiaalityössä tarvitaan kuitenkin myös erityistä osaamista, joka pohjautuu alan ammattieettisiin periaatteisiin.

Sosiaalityön määrittäminen hyvinvointipoliittisena orientaationa toimii vastauksena edellä esitettyihin sosiaalityön uudistamistavoitteisiin, jotka liittyvät uusiin palvelumuotoihin asiakkaiden tavoittamiseksi, asiakkaiden ohjaamisen käytäntöihin, monialaiseen yhteistyöhön, sosiaalityön kokonaisvaltaiseen rooliin sote-rakenteissa, sosiaaliturvauudistukseen ja tiedon hyödyntämiseen hyvinvointipalveluissa. Hyvinvointipoliittikka-termi viittaa syrjäytymisen vastaiselle toiminnalle ominaiseen ennakoivaan toimintaan, jossa tavoitteita voidaan edistää yhteiskuntapoliittisin toimenpitein. Olennaista on, että asiakkaan auttamisen nähdään edellyttävän heidän elinolosuhteidensa, mahdollisuuksiensa ja osallisuutensa kohentamista. Yksittäisten elämänhallinnan ja talouden ongelmien selvittämisen lisäksi sosiaalityön rooliksi tarkentuu sosiaalisen muutoksen aikaansaaminen. Hyvinvointipoliittisessa orientaatioissa sosiaalityö hyödyntää rakenteellisesta sosiaalityöstä tuttuja toimintatapoja, mutta se on myös informaatiotyötä ja arkielämän tiedon kanavointia eri toimijoiden suuntaan, kuten asuntotoimeen, poliisiin, työvoimahallintoon, koulu- ja sivi-

tystoimeen ja järjestöihin. (Karjalainen ja Sarvimäki 2005; Raunio 2006, 141–143.)

Sosiaalityön orientaatioperustaisessa jäsennyksessä työ nähdään yksittäisiä menetelmiä laajempina osaamisalueina. Sosiaalityön ymmärtäminen työorientaatioina tarjoaa lähtökohdan myös työn toimijuuden edelleen kehittymiselle. Orientaatioina voidaan nähdä ennakkoiva työ sosiaalisena investointina, kuntouttava sosiaalityö, yhteisösosiaalityö tai rakenteellinen sosiaalityö. Nuorisososiaalityö, gerontologinen sosiaalityö ja asumissosiaalinen työ voidaan nähdä tulevaisuudessa omina alaorientaatioinaan. Sosiaalityö voi toimia yhtä aikaa asiakaskohtaisen työtavan lisäksi yhteisöihin ja yhteiskunnan rakenteisiin suuntautuen. Sosiaalityö voi sisältää yhteiskuntapoliittista toimintaa ja interventioita hyvinvointia edistävänä työnä.

Sosiaalityön hyvinvointipoliittinen malli liittyy etenkin ennakoivan työn näkökulmasta sosiaalisen investoinnin käsitteeseen. Perinteisesti on ajateltu, että sosiaalisten ohjelmien tuottaessa hyvinvointia ne edistävät myös kansainvälistä kilpailukykyä ja taloudellista kasvua. Tämä näkyy sekä yksilöllisinä että yhteisöllisinä hyötyinä talouden sekä yhteiskunnallisen osallisuuden alueilla. On puhuttu myös investoinneista inhimilliseen pääomaan sekä sosiaalisen pääoman kasvattamisesta. Jorma Sipilän (2011) mukaan sosiaalinen investointi kohdistuu ihmisiin, joilla ei ole resursseja investoida itseensä tai ympäristöönsä. Sosiaalinen investointi tarkoittaa toimintakyvyn lisääntymistä ja mahdollisuuksien avautumista olosuhteisiin, joissa niitä ei muuten olisi. Sosiaalipolitiikassa tämä näkyy eriarvoisuuden vähentämiseen liittyvinä politiikkoina, kun investointi inhimilliseen pääomaan on enemmän yksityistä toimintaa. Näin ajatellen esimerkiksi perheiden tuottama mittava panostus inhimilliseen ja sosiaalisen pääomaan ei ole sosiaalista vaan yksityistä investointia. Julkinen valta voi verotuloin tehdä sosiaalisia investointeja, jotka ovat usein palveluja aikaisemman tulonsiirtoja painottaneen politiikan sijaan. (Sipilä 2011, 361–362.)

Keskeistä on, että sosiaalisen investoinnin paradigma tuo esille hyvinvointipolitiikan ja talouden väistämättömiä yhteyksiä. Sosiaalisia investointeja kannattava näkemys tuo esiin sen, että hyvinvointivaltiota ja sosiaalityötä sen osana on kehitettävä edelleen.

Lähteet

Biose A, Silinch E. [Infopaketti, syksy 2019. Ruoka-avun sosiaalityö](#). Helsinki: Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveystoimiala, 2019. Viitattu 1.7.2019.

Blomgren J, Korpela T. Vähimmäismääräinen päiväraha ajaa usein myös toimeentulotuelle. Helsinki: Kela, Sosiaalivakuutus 2, 2018.

Blomgren S, Saikkonen P. Toimeentulotuki uudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön. Kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 7, 2018a.

Blomgren S, Saikkonen P. Viimesijaisen turvan palveluissa on parannettavaa. Toimeentulotuki uudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 12, 2018b.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016a.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. THL:n kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksia. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 33, 2016b.

Blomgren S, Karjalainen J, Karjalainen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P. Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan. Miten asiakas saa sosiaalityön palvelut. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Päätösten tueksi 1, 2016c.

Diop-Christensen A. Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy* 2015; 25 (2): 210–224.

Eronen A, Lehtinen T, Londén P, Perälähti A. Sosiaalibarometri 2016. Erityiskatsaus toimeentulosta ja sote-uudistuksesta. Helsinki: SOSTE, 2016.

ESRC. [Welfare conditionality project 2013–2018. Final findings report](#). York: University of York, 2018. Viitattu 1.7.2019.

Guest G, MacQueen KM, Namey EE. *Applied thematic analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2012.

Hallituksen esitykset:

HE 183/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 113/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamiseksi.

HE 209/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 210/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hussénius K. Intersectional patterns of social assistance eligibility in Sweden. *Nordic Social Work Research* 2019: 1–15.

Hyppönen H, Ilmarinen K. Sähköisten sosiaali- ja terveysten palvelujen tarjonta, palvelujen käyttö ja esteet. Julkaisussa: Kestilä L, Karvonen S, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 31, 2019: 279–290.

Ilmarinen K, Aalto A-M, Muuri A. Sosiaalipalvelujen saatavuus ja asiakaskokemukset. Julkaisussa: Kestilä L, Karvonen S, toim. Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Teema 31, 2019: 216–227.

Jauhiainen S, Korpela T, toim. Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28, 2019.

Jokela M, Kivipelto M, Ylikännö M. Toimeentulotuella sosiaalityön asiakkaaksi. Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 26, 2019.

Juhila K. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön yhteiskunnallinen paikka. Julkaisussa: Jokinen A, Juhila K. Sosiaalityö aikuisten parissa. Tampere: Vastapaino, 2008: 48–81.

Karjalainen J, Kivipelto M. Diakoniatyön näkemyksiä toimeentulotuen myöntämisestä. Diakonian tutkimus -aikakauskirja 2018; (1): 35–47.

Karjalainen P. Aikuissosiaalityö. Julkaisussa: Kananoja A, Lähteinen M, Marjamäki P, toim. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 2017: 247–259.

Karjalainen P, Sarvimäki P. Sosiaalityö hyvinvointipolitiikan välineenä 2015 -toimenpideohjelma. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 13, 2005.

Karjalainen P, Metteri A, Strömberg-Jakka M. Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja selvityksiä 41, 2019.

Kela. [Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017](#). Helsinki: Kela, raportti, 2017. Viitattu 21.5.2018.

Kela. [Toimeentulotuki. Etuusohje](#). Helsinki: Kela. Päivitetty 20.5.2019. Viitattu 20.5.2019.

Keskinen E, Kiiski K, Kuusinen-James K, Vuorijärvi P. [Selvitys sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimimisen valtakunnallisesta tilanteesta](#). Sosiaalialan osaamiskeskukset, 3, 2017. Viitattu 23.1.2019.

Kivipelto M. Sosiaalityön asiantuntijuus suhteisiin paikantuvana mikropolitiikka. Julkaisussa: Juvonen T, Lindh J, Pohjola A, Romakkaniemi M, toim. Sosiaalityön muuttuva asiantuntijuus. Helsinki: UniPress, 2018: 18–38.

Kivipelto M, toim. Osallistavaa aikuissosiaalityötä. Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulokset. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 7, 2020.

Kivipelto M, Blomgren S, Karjalainen P, Saikkonen P, toim. Vaikuttavaa aikuissosiaalityötä. Arviointimalleista mittareihin. Tutkimus- ja kehittämishankkeen loppuraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 8, 2013.

Kivipelto M, Kestilä L, Tanhua H. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset kunnissa. Vuotta 2017 koskeva peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi](#). Helsinki: Aluehallintovirasto, Patio, 2018a. Viitattu 23.1.2019.

Kivipelto M, Karjalainen P, Jokela M, Liukko E, Ilmakunnas I, Moisio P. Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimukset tiiviisti 31, 2018b.

Kotiranta T, Mäntysaari M. Johtopäätöksiä ja jatkokeskustelun aiheita. Julkaisussa: Niemi P, Kotiranta T, toim. Sosiaalialan normatiivinen perusta. Helsinki: Palmenia, 2008: 315–323.

Kuivalainen S. Kestääkö suomalainen vähimmäisturva pohjoismaisen vertailun? Vertaileva analyysi vähimmäisturvan tasosta ja sen köyhyyttä ehkäisevästä vaikutuksesta neljässä Pohjoismaassa 1990–2005. Yhteiskuntapolitiikka 2010; 75 (4): 377–388.

Laatu M, Heinonen H-M. [Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät](#). Helsinki: Kela, tutkimusblogi 26.4.2017. Viitattu 23.1.2019.

Lait:

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki.

L 817/2015. Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.

L 1138/2017. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.

LBK 247/2019. [Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik](#). København: Beskæftigelsesministeriet. Viitattu 22.6.2020.

Liukko E, Nykänen E. Sosiaalityön tulevaisuus. Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 47, 2019.

LOV 131/2009. [Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(sosialtjenesteloven\)](#). Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Viitattu 30.6.2019.

Merrild C, Andersen RS. Welfare transformations and expectations of sameness. Living on the margins in Denmark. Nordic Journal of Social Research 2019; 10 (1): 66–85.

Mukkila S, Hannikainen K, Ilmakunnas I, Moisio P, Saikkonen P. Vuoden 2018 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työpaperi 10, 2018.

Näätänen A-M, Londén P. Sosiaalibarometri 2018. Helsinki: SOSTE, 2018.

Näätänen A-M, Londén P, Peltosalmi J. Sosiaalibarometri 2017. Helsinki: SOSTE, 2017.

Pohjola A. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) muutostarpeita koskeva selvitys. Selvityshenkilöraportti. Helsinki: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus ja Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 16, 2019.

Raittila S, Korpela T, Ylikännö M ym. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138, 2018.

Raunio K. Syrjäytyminen. Sosiaalityötä kiinnostavia näkökulmia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2006.

Saarinan A, Blomberg H, Kroll C. Liikaa vaadittu? Sosiaalityöntekijöiden kokemukset työnsä kuormittavuudesta ja ristiriitaisuudesta Pohjoismaissa. Yhteiskuntapolitiikka 2012; 77 (4): 403–418.

Saikkonen P, Blomgren S, Karjalainen P, Kivipelto M. Poistaako sosiaalityö huono-osaisuutta? Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäatiö, Tutkimusjulkaisu 89, 2015.

Saiku P. Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa. Aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Julkaisussa: Blomgren S, Karjalainen J, Karjalai-

nen P, Kivipelto M, Saikkonen P, Saikku P, toim. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muu-
toksessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 4, 2016: 74–102.

Sipilä J. Sosiaalityön jäljillä. Helsinki: Tammi, 1989.

Sipilä J. Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina. Älä anna köyhälle kalaa vaan
koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 2011; 76 (4): 359–372.

Socialstyrelsen. [Ekonomiskt bistånd](#). Stockholm: Socialstyrelsen, 2019. Viitattu
1.7.2019.

[Sotkanet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietopalvelu](#). Helsinki: Terveyden ja
hyvinvoinnin laitos, 2020.

THL. Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2014. Helsinki: Terveyden ja
hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 16, SVT, 2015.

THL. Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat huhtikuussa 2017. Helsinki: Tervey-
den ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 24, 2017a.

THL. Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat lokakuussa 2017. Helsinki: Terveyden
ja hyvinvoinnin laitos, Tilastoraportti 49, 2017b.

THL. Toimeentulotuen käsittelyajat lokakuussa 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvin-
voinnin laitos, Tilastoraportti 43, 2018.

Toikko T. Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino,
2005.

Valvira. [Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt](#). Helsinki: Valvira, 2019a.
Viitattu 25.6.2019.

Valvira. [Toimeentulotuen määrääkojen valvonta muuttuu](#). Helsinki: Valvira, 2019b.
Viitattu 25.6.2019.

VNK. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston
kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1, 2018.

Vogt E. [Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys
eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta](#). Helsinki:
Kuntaliitto, 24.11.2015. Viitattu 21.5.2018.

Vogt E. [Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle. Hallituksen esitys laeista toimeentu-
lotukilain muuttamisesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden
niihin liittyvien lakien muuttamisesta](#). Helsinki: Kuntaliitto, 30.9.2016a. Viitattu
21.5.2018.

Vogt E. [Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeista toimeen-
tulotukilain muuttamisesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain sekä
eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta](#). Helsinki: Kuntaliitto, 10.11.2016b.
Viitattu 21.5.2018.

Vogt E. [Kuntien kustannus- ja resurssikyselyt Kela-siirrossa 1-12/2017. Erilliskyselyjen keskeisimpiä tuloksia.](#) Helsinki: Kuntaliitto, 2018. Viitattu 21.5.2018.

VTV. Työnjaon kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 1, 2016.

VTV. Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomukset 11, 2017.

Elli Aaltonen

Epilogi

Syksy 2016

”Kuinka monta asiakasta arvioidaan siirtyvän Kelan toimeentulotuen piiriin tammikuussa 2017?”, kysyin Kelan hallituksen jäsenenä elokuun 2016 strategiakokouksessa. ”Tarkoitatko kotitaloutta”, minulta kysyttiin. ”Tarkoitoin ihmistä”, täsmensin. En saanut vastausta.

”Vaikuttaako Kelan uusi organisaatio, jossa asiakaspalvelut ja etuudet on eriytetty toisistaan, toimeentulotuen käsittelyä”, kysyi eräs hallituksen jäsen syksyn 2016 kokouksessa johdolta. ”Ei, olemme harjoitelleet asiakaspalvelua yhdessä Vantaan kaupungin kanssa”, vastattiin.

Tällaisia muistikuvia on itselläni Kelan hallituksen kokouksissa syksyllä 2016 tehdyistä kysymyksistä, jotka koskivat vuoden 2017 alussa tapahtunutta perustoimeentulotuen siirtoa Kelaan. Perustoimeentulotuen siirto Kelaan oli historiallisestikin merkittävä. Kela on yli 80-vuotisen toimintansa aikansa saanut hoidettavakseen yli 60 erilaista sosiaaliturvatehtävää kansaneläkkeestä sairausvakuutukseen, lapsilisiin ja asumistukeen. Ero aiempaan on siinä, että toimeentulotuki ei ole etuus, vaan sosiaalihuollon palvelu. Tämä teki siirron suunnittelusta ja toimeenpanosta erityisen hankalan.

Kelan hallitukselle annettiin syksyn 2016 aikana kokouksissa luottamusta herättäviä vastauksia. Perustoimeentulotuen maksatukseen on saatu rakennettua oma tietojärjestelmä. Toimeentulotuen asiakaspalvelua ja yhteyttä kunnalliseen sosiaalityöhön on harjoiteltu. Vielä joulukuussa 2016, kun toimeentulotukilakiin tehtiin merkittävä työnjako kuntien ja Kelan välillä, arveltiin muutoksen vaikutuksen toimeentulotuen käsittelyyn olevan vähäinen.

Nyt käsillä olevan kirjan artikkelit (mm. Heinosen ja Laadun artikkelit s. 60 ja 244 sekä Laadun ym. artikkeli s. 116) osoittavat perustoimeentulotuen siirron onnistumiset ja ongelmat. Pahimmat virheet tapahtuivat toimeentulotuen sisällön ymmärtämisessä, lain viime vaiheen muutoksissa ja ylioptimisissa tehokkuuden arvioinnissa. Parhaimmat onnistumiset liittyvät asiakkaiden yhdenvertaisuuteen, alikäytön vähentämiseen ja sähköisen hakemisprosessin kehittämiseen. Yhdenvertaisuus on näytännyt toimeenpanovaiheessa toisenkin puolensa; kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ovat osittain jääneet siirron väliinputoajiksi, ja yhdenmukaisuuden tavoittelu on heikentänyt yksilöllistä harkintaa. Tämä yhdenvertaisuus-yksilöllisyys-kysymys on itsessään dikotominen. Jos halutaan

yhdenvertaisuutta ja yhdenmukaisuutta, mahdollisuudet yksilölliseen harkintaan heikkenevät. Jos puolestaan halutaan yksilöllisiä ja hyvinkin erilaiset elämäntilanteet huomioon ottavia ratkaisuja, yhdenvertaisuus lain edessä kärsii.

Kevät 2017

”Eikö tämä keskimääräinen käsittelyaika koskaan alene”, kysyn itseltäni joka päivä tammikuusta huhtikuun 2017 alkuun. ”Miksi yksikään kunta ei vastaa lähettämäni pyyntöön saada ammattitaitoisia toimeentulotuen käsittelijöitä tai sosiaalityöntekijöitä töihin helpottamaan tilannetta kriittisen vaiheen yli. Ei edes kertoen, miksi ei työntekijäsiirto onnistu.”

”Olen huolissani henkilökunnan jaksamisesta tässä jatkuvassa ylityörumbassa. He joutuvat myös perehdyttämään nämä sadat uudet työntekijät, joista osalle koko sosiaaliturva ja toimeentulotuen menettelyt ovat täysin vieraita,” kertoo henkilöstön edustaja Kelan hallituksen maaliskuun 2017 kokouksessa.

”Järjestelmä on jälleen tukossa ja se vaikeuttaa hakemusten tuloa ja niiden ratkaisua”, kertoo tietohallinnon johtaja lähes päivittäin toistuvassa kriisikokouksessa.

”Asiakkaat ovat reagoineet päätösten odotukseen vihamielisesti”, työntekijä sanoo, lisäten, että ei uskalla enää kertoa olevansa töissä Kelalla.

”Oletko saanut taas uhkausviestejä?”, turvallisuuspäällikkö kysyy minulta.

”Voisiko toimeentulotuen hakemusten käsittelyssä katsoa lakia vähän suurpiirteisemmin?”, kysyy eräs hallituksen jäsen minulta suurimpien ruuhkien aikaan.

Kelassa oltiin perustoimeentulotuen kanssa pahassa pulassa alkuvuosi 2017. Vaikka joka kuukausi palkattiin satoja uusia työntekijöitä, ei tilanne helpottunut. Etuusjohtaja sanoi maltillisesti, kuten asia olikin, että alussa vie aikaa perehdyttää työntekijä työhön. Se vie myös kokeneen työntekijän aikaa ja tulokset käsittelyajoissa näkyvät viiveellä. Tietojärjestelmää parannettiin jatkuvasti, mutta järjestelmä oli kehittämisen vuoksi ajoittain kokonaan pois käytöstä ja sen seurauksena hakemuspainot kasvoivat. Meidän piti jaksaa ja säilyttää malttimme vaikeassa tilanteessa.

Valtakunnallisessa sanomalehdessä julkaistu julkinen anteeksipyyntöni Kelan pääjohtajana herätti suurta huomiota. ”Ennenkuulumatonta, johtaja pyytää anteeksi”. Asiakkaat olivat joutuneet kohtuuttomaan tilanteeseen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon ongelmien vuoksi. Minä olin Kelan kasvot ja minun tehtäväni oli tällaisessa kriisissä edustaa Kelaa ulospäin. Anteeksipyyntöni oli vilpiton.

Kelan hallituksen toiminta tammikuun ensimmäisestä kokouksesta koko kriisin keston ajan tuki toimeenpanoa. Kelassa ei ole totuttu hakemaan lisäresursseja. Budjetti toimintamenojen osalta oli vuoden 2017 alussa eriytetty etuusmenoista, mikä tarkoitti entistä tiukempaa budjettikuria. Jos hallitus ei olisi hyväksynyt esitystäni resurssien lisäämisestä lakisääteisen käsittelypäivän saavuttamiseksi, olisimme pitkittäneet asiakkaiden oikeusturvan kannalta kohtuutonta ja laitonta tilannetta.

Sanonta ”rannalta on hyvä huudella” piti paikkansa myös perustoimeentulotuen Kela-siirrossa. Oli asiantuntijoita, jotka kritisoivat Kelan hallitusta ja valtuutettuja sekä ylintä johtoa tuntematta tilannetta. Hallituksen jäsenet, valtuutetut ja johto ottivat kuitenkin yhteisen vastuun tilanteen ratkaisemiseksi ja halusivat aidosti tehdä kaikkensa kriisin selättämiseksi. Parhaimmat päätöksentekijät istuivat mielestäni juuri noissa elimissä korostaen yhteistä vastuuta tilanteen ratkaisemiseen. Tätä hallituksen ja ylimmän johdon yhteistyötä, sen tiiviyyttä ja avoimuutta voi kuvata esimerkkinä hyvästä strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta.

Toinen onnistumisen tunne liittyy henkilöstön sietokykyyn. Kuten silloinen Kelan toimihenkilöjärjestön puheenjohtaja kuvasi, että vaikka tilanne oli henkilökunnalle raskas, pidimme kuitenkin joukkona yhtä. Oli mahtavaa nähdä, miten henkilökunta ajatteli samoin kuin johto: hoidetaan tämä homma kotiin ja katsotaan sitten, mitä ja missä meni pieleen oppiaksemme jatkon varalle. Kelan henkilöstön joustavuus ja sietokyky toimeentulotuen kriisissä oli poikkeuksellista.

Käsillä olevan teemakirjan artikkeleissa analysoidaan perustoimeentulotuen Kela-siirron valmistelua ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä valmistelun aikana. Koska aloitin Kelan pääjohtajana vasta tammikuussa 2017, en osaa tarkalleen arvioida, millainen Kelan ja Kuntaliiton sekä kuntien suhde perustoimeentulotuen siirron valmistelun aikaan oli. Olin kuitenkin aistivinani kuntien melko kriittisen suhtautumisen Kelan kykyyn toimeenpanna uudistus. Kriisin ollessa pahimmillaan saattoi aistia myös vahingoniloa siitä, että Kela ei pystynytkään hoitamaan perustoimeentulotukea ilmoittamansa mukaan tehokkaasti ja aikaan saaden säästöjä. Molemmat tahot ymmärsivät kuitenkin pian tilanteen kriittisyyden asiakkaiden kannalta. Järjestimme ylimmän johdon yhteisiä tapaamisia ja Kelan ja kuntien henkilöstö alkoi toteuttaa monenlaista yhteistyötä asiakkaiden palvelun saatavuuden parantamiseksi. Sosiaalityön konsultaatiota vahvistettiin ja Kelaan palkattiin lisää sosiaalialan ja sosiaalityön ammattilaisia. Kelan vakuutuspiirit ja asiakaspalveluyksiköt alkoivat tiivistää yhteistyötä alueensa kuntiin ja erilaisia yhteistyöhankkeita käynnistettiin. Kelan ja kuntien yhteistyön kehittäminen jatkuu edelleen ja kokemukset siitä tuovat varmasti hyötynsä myös sosiaaliturvan uudistamishankkeeseen.

Unohtuiko asiakas?

Tämän teemakirjan johdannossa kuvataan toimeentulotuen historian kulku kohti ei-leimaavaa, ei-nöyryyttävää, viimesijaista taloudellista turvaa. Vaikka toimeentulotuen viimeinen vaihe siirtää perustoimeentulotuki kunnilta Kelalle ei onnistunutkaan täydellisesti, kaiken aikaa on edetty oikeaan suuntaan. Ensin siirryttiin köyhien kauppaamisesta vähävaraisien avustamiseen. Sen jälkeen säädettiin huoltoapulaki, joka oikeutti hakemaan taloudellista apua, joskin siinä vaiheessa vielä leimaavana ja häpeällisenä. Huoltoapulain korvasi myöhemmin sosiaalihuoltolaki, jossa viimesijaiseksi tueksi määriteltiin toimeentulotuki. Se, että puhutaan toimeentulotuesta, osoittaa jo nimensäkin kautta asenteellisen muutoksen. Toimeentulotuen kytkeminen sosiaalihuoltolakiin ilmaisee myös viimesijaisen tuen ja sosiaalityön vahvan liitoksen.

Osa kansanedustajista, kuntajohtajista, asiantuntijoista ja sosiaalityöntekijöistä halusi uudistuksen, jossa toimeentuloturva eriytetään kunnallisesta sosiaalityöstä. Osa heistäkin näki asian monimutkaisempana ja ymmärsi, että erityisesti viimesijainen taloudellinen turva liittyy laajemmin huono-osaisuuteen ja moninaisiin ongelmiin. Raha harvoin riittää yksin, jos halutaan toimeentulotukilain mukaisesti turvata perheiden toimeentulo ja samalla edistää itsenäistä selviytymistä.

Perustoimeentulotuen siirrosta Kelalle on tämän kirjan ilmestymisaikaan kulunut lähes neljä vuotta. Nyt voidaan jo arvioida, onko tällainen taloudellisen tuen ja sosiaalihuollon sidos tarpeellinen. Tämän teemakirjan artikkeleissa on analysoitu asiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia siirrosta. Koska uudistus on merkittävä etenkin yhteiskuntamme heikoimassa asemassa olevien kannalta, asiakkaiden äänen kuulemiselle on tarpeen antaa suuri arvo.

Ottaen huomioon uudistuksen alkuvaiheen ongelmat olin jossain määrin yllättynyt Laadun, Airion ja Mattilan tutkimuksen myönteisistä tuloksista, jotka koskivat toimeentulotuen asiakkaiden kokemuksia. Tämä voi johtua siitä, että huono palaute annetaan herkemmin kuin hyvä ja etenkin siirron alkuvaiheessa huonoa palautetta tuli todella paljon. Siksin on tärkeää arvioida säännöllisesti siirron onnistumista.

Laadun ja kumppaneiden tutkimuksessa käyttämän kyselyaineiston vastaajamäärä jäi pieneksi, mutta riittää kuitenkin kuvaamaan Kela-siirron asiakaskokemuksia. Kelan toimeentulotuen käsittely saa asiakkailta keskimäärin hyvän arvosanan. Yleisesti ottaen vastaajat arvioivat perustoimeentulotuen Kela-siirrolla olleen myönteisiä vaikutuksia. Myönteinen palaute ei toki tarkoita, että Kela voi jatkaa paikallaan. Toisaalta kielteinen palaute ei tarkoita sitä, että perustoimeentulotuki kannattaisi palauttaa takaisin kuntien tehtäväksi, joskaan en usko kovinkaan monen päättäjän

näin enää ajattelevankaan. Asiakkaiden antaman palautteen perusteella olemme edelleen vedenjakajalla siinä, onko taloudellisen tuen ja sosiaali- huollon eriyttäminen toisistaan ollut viisasta. Tämä haastaa Kelan ja kun- nat tekemään entistä enemmän yhteistyötä toimeentulotukijärjestelmän kehittämiseksi.

Laadun ja kumppaneiden tutkimuksessa tyytyväisyys Kela-siirtoon on suurinta niillä, joilla asiointikertoja on vähän, myöntäminen perustuu ta- loudelliseen tarvelaskelmaan ja erityistä tarvetta sosiaalihuollon palveluille ei nouse esiin. Asiakkaat, joille verkkopohjainen asiointi on helppoa, ko- kevat siirron helpottaneen asiointia. Tyytyväiset asiakkaat korostavat myös yhdenmukaista asian käsittelyä. Selvästikin yksi siirron tavoite, yhdenver- taisuus, on asiakkaiden mielestä parantunut. Tämä on tärkeä huomio, sillä yhdenvertaisuuden lisääminen oli yksi keskeinen tavoite uudistuksessa. Tosin, kuten edellä kirjoitin, siihenkin sisältyy omat riskinsä koskien on- nistumista yksilöllisessä harkinnassa.

Siirto on siis kaiken kaikkiaan lisännyt yhdenvertaisuutta ja oikeuden- mukaisuutta ja vähentänyt leimautumista. Kelan organisaatorakenne, hal- linnolliset ja legalistiset ohjauskäytännöt ja sujuvoitetut palveluprosessit tuottavat siten tasalaatuisempaa tulosta kuin mikä oli mahdollista vanhas- sa järjestelmässä, jossa perustoimeentulotukea myönnettiin yli 300 kun- nassa.

Laadun ja kumppaneiden tutkimuksen tulosten mukaan toimeentulo- tuen asiakkaiden tyytymättömyys kohdistuu ennen kaikkea palvelun mekaanisuuteen, jossa yksilöllisyys kärsii. Asiakkaat, jotka olivat jo kun- tien toimeentulotuen asiakkaina, kokivat asiointin hankalammaksi ja byrokraattisemmaksi Kelan kanssa. Myös toimeenpanon puolella tunnis- tettiin yksilöllisen tarveharkinnan tarve niillä asiakkailla, joilla on toistu- va asiointitarve ja joilla on taloudellisen tuen tarpeen rinnalla myös pal- velujen tarve ja elämänhallintaan liittyviä ongelmia. Koska viimesijaisen toimeentulotuen onnistuminen on tälle asiakasjoukolle erityisen merki- tyksellistä, tulee yksilöllisen palvelun ja kokonaisvaltaisen harkinnan pa- rantamista edelleen jatkaa.

Toimeentulotuen oleminen vedenjakajana sosiaalihuollon palveluiden ja toimeentuloturvaetuuksien välillä näkyy selvästi vuoden 2020 alussa julkaistussa Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) selvityksessä. VTV kiinnittää huomion yksilöllisen tarveharkinnan kehittämiseen Kelassa. Raportissa kysytään, miten Kela sopii sellaisen palvelun tai etuuden toi- meenpanijaksi, mikä edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa. Perustoimeen- tulotuen toimeenpanon puutteiksi raportti mainitsee puuttuvan kytköksen sosiaalityöhön, paikallisten piirteiden merkityksen ymmärtämättömyyden ja heikon asiakkaan kokonaistilanteen huomioinnin. Valtiontalouden tar-

kastusvirasto korostaa näitä puutteita samalla, kun edellytetään, että yhdenvertaisuus ei saa vaarantua.

Jotta viimesijaisen toimeentulotuen tarpeessa olevien asiakkaiden asema paranisi, tuleeikin edellä mainittuja asioita kehittää. Omalla pääjohtajakaudellani Kela painotti asiakkaiden asioiden hoidossa ”Kerralla kuntoon” -ajattelua, jolloin käytetään juuri kokonaisharkintaa ja arvioidaan jokaisen asiakkaan kohdalla hänen tarpeensa eri etuuksiin ottaen huomioon hänen elämäntilanteensa. Kela lisäsi vahvasti yhteistyötä kuntien kanssa ja palkkasi lisää sosiaalialan ammattilaisia ja sosiaalityöntekijöitä, joten lähtökohdat kehittämislle ovat hyvät.

Yllä mainitut kehittämisen haasteet on otettava vastaan sosiaaliturvan uudistamiseen perustetussa komiteassa, jotta toimeentulotuella ei lisätä syrjäytymistä ja karkoteta asiakkaita pois sosiaalityöstä. Sama pätee tuleviin mahdollisiin perustulokokeiluihin tai muihin toimeentuloturvan kokeiluihin. Myös heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden pitää pysyä luottamaan siihen, että he saavat apua vaikeissa elämäntilanteissa. Siksi luottamuksen tulee sisältyä aina asiakaspalvelun perusarvoihin.

Tämän teemakirjan tutkimustulokset (Blomgren ym., Laatu ym., Linnanvirta ym., Zechner ym.) tuovat hyvin esille sosiaalityön sidoksen viimesijaiseen taloudelliseen turvaan. Kun sosiaalityö ja taloudellinen tuki on hallinnollisesti eriytetty eri organisaatioihin, saattaa Kelassa ja kunnissa asiakkaan kokonaiskuva hämärtyä. Ehkäisevä ja täydentävä tuki jäi uudistuksessa kuntiin ja moni paljon apua tarvitsevista ei ehkä ole jaksanut asioida kahdessa viranomaisessa. Perustoimeentulotuki haetaan Kelasta, mutta sosiaalityön asiantuntijoiden tuki vaikeassa elämäntilanteessa olevien ihmisten auttajana jää monelta asiakkaalta saamatta.

Linnanvirta, Kroll ja Blomberg ovat tutkimuksessaan (s. 152) selvittäneet kaikkein huono-osaisimpien, ruoka-avun saajien, näkemyksiä toimeentulouudistukseen. Haastattelut tehtiin ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa syksyllä 2016 ja siirron jälkeen syksyllä 2017 (N yhteensä 149). Molempien haastattelujen tulokset ovat sekä myönteisiä että kielteisiä. Ennen toimeentulotuen uudistuksen toteutusta suhtautuminen uudistukseen oli myönteisempää tai neutraalimpaa kuin syksyllä 2017, jolloin uudistuksesta oli jo omakohtaista kokemusta. Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa moni haastateltava ei ollut kuullutkaan siirrosta tai oli pohtinut sitä vähän. Syksyllä 2017 haastateltavista suurempi osa piti uudistusta huonona asiana, joskin usealla ei ollut edelleenkaan selkeää kantaa.

Linnanvirran ja kumppaneiden tutkimus ruoka-avun saajien kannanotoista perustoimeentulotuen Kela-siirtoon nostaa esille kaksi kysymystä. Ensimmäinen kysymys liittyy informaatioon ja kansalaisten mukaan ottamiseen isoihin hyvinvointiuudistuksiin. Linnanvirran ym. tutkimus

osoittaa, että vaikka perustoimeentulotuen Kela-siirtoa oli valmisteltu vuosia, siinä ei ollut mukana asiakkaita. Asiakkaiden mukaan ottaminen ja riittävä tiedottaminen asiakkaille olisi saattanut estää sen harhakuvitelman, että tuen saajien joukko on melko yhtenäinen. Näinhän ei ole. Toimeentulotukiasiakkaat ovat hyvinkin heterogeeninen ryhmä. Haavoittuvimmassa asemassa olevat asiakkaat ovat tämänkin tutkimuksen mukaan olleet Kela-siirron suunnittelussa ja toimeenpanossa marginaalissa. Toinen kysymys liittyy tutkimuksessa kuvattuun sosiaalisen kansalaisuuden toteutumiseen. Sosiaalinen kansalaisuus on toteutunut paremmin niiden asiakkaiden kohdalla, jotka kykenevät käyttämään sähköisiä palveluja ja joiden elämäntilanteelle löytyy Kelan etuusuohjeesta yksiselitteinen määre. Jatkossa sosiaaliturvan uudistusten valmistelussa tulisi kyetä arvioimaan näiden kahden tekijän toteutuminen: uudistuksen tulee parantaa heikoimmassa asemassa olevien tilannetta ja vahvistaa kattavasti sosiaalista kansalaisuutta.

Rationaalisuus voitti ymmärryksen

Nyt jälkeenpäin voi kysyä, ymmärrettiinkö, miten suuresta asiasta perustoimeentulotuen Kela-siirrossa oli kyse. Päätäjien taholta kerrottiin, että siirrossa on kyse sekä veronmaksajien että asiakkaiden eduista. Näin varmasti olemassa olevan tiedon valossa olikin, jos ajatellaan, että asiakkaat ovat lähinnä toimeentuloa turvaavan etuuden hakijoita. Nyt kyseessä oli kuitenkin lakisääteisesti määritelty viimesijainen toimeentulotuki.

Uudistusta ohjasi pitkälti kysymys siitä, miksi toimeentulotuki tulisi pitää sosiaalihuollon vahvassa kontrollissa, kun sen myöntämiskriteerit on selkeästi todettu laissa. Tämä kysymys olikin relevantti aina joulukuuhun 2016 saakka. Tuolloin siirtoa koskevaan lainsäädäntöön tehtiin pieneltä vaikuttava, mutta käytännön toimeenpanon kannalta merkittävä muutos. Kun perustoimeentulotuen siirron yhteydessä ei muutettu tuen lainsäädännöllistä perusideologiaa, kuului tukilaskelmaan tuloista ja menoista tehtävän laskelman lisäksi muita perusmenoja, kuten kohtuulliset asumismenot, lääkemenoihin ja muihin suurempiin terveydenhuoltomeneihin liittyvät kustannukset sekä muuttoon, lasten päivähoidon ja silmälasien tai passin hankintaan liittyvät kustannukset. Tämä on se ratkaiseva kohta, jolla siirrytään universaalista normitetusta tuen laskelmasta kohti tarveharkintaa. Juuri sitä harkintaa, joka ei sovi Kelan etuusrationaalisuuden piiriin ja joka sai tuen käsittelijät hämmennyksen valtaan. Tuntuu uskomattomalle, että asiaan ei päätöksentekijöiden käsittelyssä kiinnitetty esittelijöidenkään näkökulmasta tämän enempää huomiota. Jos perustoimeentulotuen siirto olisi nojautunut normitettuun perustoimeentulotuen

laskelmaan, olisi uudistus oletettavasti onnistunut paremmin ja pienemällä työntekijämäärällä. Kelan henkilöstö on oppinut muissa etuuksis-
sa toteutettuun yhdenmukaiseen ohjeistukseen ja siltä pohjalta tehtäviin ratkaisuihin.

Varjonen toteaa tämän kirjan artikkelissaan (s. 30) toimeentulotuen Kela-siirtoa koskevan keskustelun saaneen päätöksensä itse asiassa jo vuonna 2014, jolloin asetettiin hallituksen rakennepoliittinen uudistus-ohjelma. Ohjelmassa todettiin julkisen talouden kestävyysvaje ja kuntien heikko taloudellinen tilanne. Hallitus esitti kannanotossaan, että toimeentulotuki tulisi normittaa vahvemmin, mutta niin, että harkintaa edellyttävät toimet tulisi jatkossakin säilyttää osana kunnallista sosiaalityötä. Kelan tulee ohjata täydentävän tuen piirissä olevat asiakkaat kuntiin. Tämä nähtiin rationaalisena tehostamistoimena ja näin myös Kela sen ymmärsi. Kela vertasi tehtävien siirtymää aiempiin kunnilta siirtyneisiin etuuksiin ja arvioi säästön henkilöstömenoissa olevan jopa 60 miljoonaa euroa. Tämä säästö kuviteltiin saatavan vielä siinäkin vaiheessa, kun joulukuussa 2016 myöntämiseen liittyviä harkinnanvaraisia elementtejä lisättiin lakiin.

Kela-siirron toimeenpanon toteutuksen lähestyessä kriittisiä ääniä kuului Kelan sisältä, mutta niitä ei enää haluttu kuulla, kuten Heinonen ja Laatu tämän kirjan ensimmäisessä artikkelissaan (s. 60) empiirisen tutkimusaineiston perusteella osoittavat. Kela oletti, että sille riittää toimeentulotuen maksatuksen hoitamiseen neljännes (noin 400 henkilötyövuotta) siitä henkilömäärästä, mikä työhön kunnissa tarvittiin. Vaikka henkilöstön tarvetta nostettiin siirron lähestyessä yli 600 henkilötyövuoteen, se oli vain kolmasosa siitä, mitä Kelan hankeryhmä omissa riskiarvioissaan esitti. Vuoden 2017 lopulla, kun kriisistä oli selvitty, Kelassa tehtiin toimeentulotukitoita 1 377 henkilötyövuotta. Hankeryhmän ääntä ei johdossa haluttu uudistustyön suunnittelun loppuvaiheessa kuulla, koska se olisi ollut poliittinen riski ja rakennemuutosohjelman mitätöinti. Rationaalisuus, tehokkuus ja säästöt menivät toimeentulotuen sisällön ymmärryksen yläpuolelle. Kelan omien asiantuntijoiden ja tutkijoiden kuuleminen jäi tässä vaiheessa liian vähäiseksi.

Eteenpäin

Tutkimuksen tärkeä tehtävä on analyttisesti arvioida erilaisten yhteiskunnallisten uudistusten vaikutuksia. Tehtävä on epäkiitollinen, sillä se tuo esiin sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Tämä mittava toimeentulotuen siirtoa koskeva tutkimus antaa sosiaaliturvan kehittämislle hyvän perustan. Eteenpäin on siis mentävä.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on sitoutunut parlamentaariseen sosiaaliturvan uudistustyöhön, jonka on määrä ulottua kahdelle hallituskaudelle. Valtioneuvosto on tähän työhön liittyen asettanut sosiaaliturvan uudistamisen komitean ja komitean jaokset. Komitea on haasteellisen tehtävän edessä. Maailma on aivan erilaisessa asennossa kuin muutamia vuosikymmeniä sitten. Monikulttuurisuus kasvaa ja näkyy asiakkuudessa. Se näkyy myös henkilöstössä. Uudet tekniikat ovat jokapäiväisessä elämässä mukana. Tiedon tulva on tänä päivänä lisäksi valtava ja voidaan puhua jopa informaatioloukuista, kun kaikesta tiedosta pitäisi pystyä seulomaan oleellinen ja myös ymmärtämään se.

Kun sosiaaliturvaa uudistetaan hallitusohjelmaa mukaillen työllisyyttä tukevaksi, joudutaan sen rinnalla pohtimaan myös tuen vaikuttavuutta ja vastuullisuutta. Työn lisäksi ihminen kaipaa turvaa, kotia ja elämän hallinnan kyvykkyyttä. Ikääntymistä ja syrjäytymistä ei ratkaista omaan vastuuseen vaan yhteisvastuuseen perustuvalla sosiaaliturvalla.

Käsillä olevan teemakirjan tutkimusten perusteella perustoimeentulotuen Kela-siirto kohteli huonosti sellaisia asiakkaita, joilla on erityisiä tarveharkintaan perustuvia tarpeita. Ylikännön ja Hakovirran tutkimuksen (s. 278) perusteella yksinhuoltajat saavat keskimäärin pidempään toimeentulotukea kuin muut lapsiperheet. Osin tästä syystä lapsiköyhyys on edelleen vahvasta läsnä yhteiskunnassamme. Korpelan ja Raittilan tutkimuksen (s. 388) mukaan nuoret jäävät herkästi viimesijaisen tuen saajiksi ja toimeentulotuen tarve saattaa kestää vuosia. Kuivalaisen ja Ylikännön tutkimuksen (s. 302) mukaan vanhuuseläkeläisten köyhyys ei kasvavien asumis- ja lääkemenojen vuoksi tunnu vähentyvän.

Edellä mainitut ja monet muut haastavissa elämäntilanteissa olevat tarvitsevat toimeentulotuen rinnalla kokonaisvaltaista asiakaspalvelua ja sosiaalityötä. Samalla, kun sosiaaliturvan hallinnollista taakkaa vähennetään joustoilla ja lainsäädännön selkiyttämällä, tarvitaan toimeentulotuen asiakaspalvelun kehittämistä. Vaikuttavinta kehittäminen on silloin, kun uudistusten vaikutuksia arvioidaan ennalta realistisesti tutkittuun tietoon perustuen. Vielä ihanteellisempaa olisi, jos sosiaaliturvan kehittäminen olisi etupainotteista tiedossa oleviin yhteiskunnan muutoksiin nähden. Se on mahdollista vain, jos meillä on visio siitä, millaisessa hyvinvointivaltiossa haluamme tulevaisuudessa elää.

Kirjoittajat

Elli Aaltonen, YTT, dosentti
työelämäprofessori, Tampereen yliopisto

Katri Aaltonen, FaT
erikoistutkija, Kelan tutkimus ja Turun yliopisto
etunimi.m.sukunimi@utu.fi

Ilpo Airio, VTT, dosentti
erikoistutkija, Kelan tutkimus (30.4.2019 saakka)

Helena Blomberg, VTT
professori, Svenska social- och kommunalhögskolan vid
Helsingfors universitet
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Sanna Blomgren, VTM
tutkija, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Mia Hakovirta, VTT, dosentti
akatemiattutkija, Turun yliopisto, sosiaalitieteiden laitos
etunimi.sukunimi@utu.fi

Pekka Heino, FM
tutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Hanna-Mari Heinonen, VTM
tutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Heini Kari, proviisori, DI
erikoistutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Jouko Karjalainen, sosionomi, eläkeläinen

Pekka Karjalainen, VTL
erityisasiantuntija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Minna Kivipelto, YTT, dosentti
tutkimuspäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Tuija Korpela, YTM
tutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Christian Kroll, VTT, dosentti
yliopistonlehtori, Svenska social- och kommunalhögskolan vid
Helsingfors universitet
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Susan Kuivalainen, VTT, dosentti
osastopäällikkö, Eläketurvakeskus
etunimi.sukunimi@etk.fi

Markku Laatu, VTL
erikoistutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Eeva Liukko, VTL
erityisasiantuntija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Suvi Linnanvirta, VTM
tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Jaana E. Martikainen, FaT, dosentti
tutkimuspäällikkö, Kelan tutkimus (31.3.2019 saakka)

Hannu Mattila, VTM
erikoistutkija, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Pasi Moisio, PhD
apulaisprofessori, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Ari-Matti Näätänen, VTM
tohtorikoulutettava, Turun yliopisto
armana@utu.fi

Jutta Paavola, YTL
hankejohtaja, Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan
osaamiskeskus SONet BOTNIA
etunimi.sukunimi@kuusote.fi

Simo Raittila, VTM, HuK
tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto
etunimi.sukunimi@helsinki.fi

Paula Saikkonen, VTT
erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaalipolitiikan laitos
etunimi.sukunimi@thl.fi

Sampo Varjonen, VTM
perhe- ja peruspalveluministerin erityisavustaja
tohtorikoulutettava, Turun yliopisto
etunimi.sukunimi@utu.fi

Antti Veilahti, PhD, FL, PsM
tutkimuspäällikkö, Kelan tutkimus
etunimi.sukunimi@kela.fi

Minna Ylikännö, VTT
erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö
etunimi.sukunimi@tem.fi

Minna Zechner, YTT, dosentti
apulaisprofessori, Lapin yliopisto
etunimi.sukunimi@ulapland.fi

Ojista allikkoon?

Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit

Vuoden 2017 alussa perustoimeentulotuen toimeenpano siirrettiin yli 300 kunnalta Kelalle. Uudistus oli merkittävä niin toimeentulotuen asiakkaiden kuin sosiaaliturvajärjestelmän toiminnankin kannalta.

Mitkä seikat johtivat poliittiseen päätökseen siirrosta, josta oli keskusteltu jo yli 30 vuoden ajan? Miten uudistuksen hallinnollinen valmistelu eteni sille annetussa tiukassa aikataulussa? Miten viimesijaista turvaa tarvitsevat henkilöt ja kuntien ja Kelan työntekijät kokivat uudistuksen? Miltä tuensaajien tilanne näyttää uudistuksen jälkeen aikaisempaa kattavamman tilasto- ja rekisteritiedon perusteella? Mitä tapahtui kuntien sosiaalityölle uudistuksen jälkeen?

Tämä teemakirja kuvaa vuoden 2017 toimeentulotukiuudistuksen ensi metrejä monitieteisen tutkijajoukon voimin ja monipuolisten aineistojen perusteella.

Kela TUTKIMUS	9 789522 840929 
julkaisut@kela.fi www.kela.fi/tutkimus www.fpa.fi/forskning www.kela.fi/research	

